



# **Informe Anual de Labores**

---

# **2016-2017**

**Junio 2017**



# Índice General

## Tabla de abreviaturas

## Presentación

## Parte I

<b>1. Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)</b>	<b>1</b>
1.1. Introducción	1
1.2. Pacto Nacional sobre ODS y estructura de seguimiento e implementación	2
1.3. El rol de la Defensoría de los Habitantes	6
1.3.1. Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Poner fin a la pobreza. Programa sobre Pobreza de la Defensoría de los Habitantes	6
1.4. Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Salud del espacio democrático	12
<b>2. Cumplimiento de las recomendaciones de los comités de derechos humanos de Naciones Unidas al Estado costarricense</b>	<b>17</b>
2.1. Introducción	17
2.2. Cumplimiento de las recomendaciones de los comités	21
2.2.1. Comité de Derechos Humanos	21
2.2.2. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	31
2.2.3. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	47
2.2.4. Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	55
2.2.5. Comité contra la Tortura	67
2.2.6. Comité de los Derechos del Niño	73

2.2.7. Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad	87
2.2.8. Comité de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	93

## **Parte II: Acción de la Defensoría de los Habitantes**

<b>1. Sinopsis estadística de la intervención institucional</b>	<b>95</b>
<b>2. Informe de las áreas institucionales</b>	<b>107</b>
2.1 Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	111
2.2 Dirección de Oficinas Regionales	121
2.3 Defensoría de la Mujer	135
2.4 Dirección de Protección Especial	151
2.5 Dirección de Calidad de Vida	169
2.6 Dirección de Control de Gestión Administrativa	181
2.7 Dirección de Asuntos Económicos	197
2.8 Dirección de Niñez y Adolescencia	211
2.9 Dirección de Asuntos Laborales	227
2.10 Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos	243
2.11 Dirección de Asuntos Jurídicos	253
2.12 Unidad de Asuntos Internacionales	263
2.13 Dirección Administrativa y Financiera	273
2.14 Contraloría de Servicios	281
<b>Anexo. Criterios de la Defensoría de los Habitantes sobre proyectos de ley</b>	<b>285</b>



# Tabla Abreviaturas

---



## 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
ARAO	Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASADA	Asociaciones Administradoras de acueductos y alcantarillados
AYA	Acueductos y Alcantarillados

### B

BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
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

CAI	Centro de Atención Institucional
CAID	Comisión de Atención Integral de los Desalojos
CAPEMCOL	Centro de Atención para Personas con Enfermedades Mentales en Conflictos con la Ley
CAT	Comité contra la Tortura
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CCPDH	Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos
CCSI	Consejo Cantonal Interinstitucional
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDC	Centro de Control de Enfermedades
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEAAM	Centro de Atención y Albergue Temporal para Mujeres en situaciones de riesgo de muerte y sus hijos e hijas
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
CERD	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CGR	Contraloría General de la República
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CIAD	Comisión Institucional de Accesibilidad y Discapacidad
CICAP-UCR	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
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
CITI	Comisión Institucional de Tecnologías de Información
CLAIS	Comités locales para la Atención Inmediata y el Seguimiento de Casos de Alto riesgo por violencia contra las mujeres
COLYPRO	Colegio de Licenciados y Profesores
CLEI	Comités Locales de Educación Indígena
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CNM	Comisión Nacional Marina
CNNA	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia
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
COI	Centro de Orientación e Información
CONACOECS	Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial
CONACOOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS	Comisión Nacional de Personas con Discapacidad
CONASIDA	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y SIDA
CONATT	Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
COE	Centro de Operaciones de Emergencias
COI	Centro de Orientación e Información
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
COMAI	Comisión Mixta de Atención de la Indigencia del Cantón Central de San José

Cost	<i>Construction Sector Transparency</i>
CPI	Centro Programa Institucional
CPU	Comisión de Personas Usuarias
COREDES	Consejo Regional de Desarrollo de la Región Brunca
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPS	Consejo Presidencial Social
CTP	Consejo de Transporte Público
CTHCHB	Centro de Trasplante de Hígado y Cirugía Hepatobiliar
CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente

## D

DAEC	Dirección de Asuntos Económicos
DCGA	Dirección de Control Gestión Administrativa
DCC	Dirección de Cambio Climático
DHA	Derecho Humano a la Alimentación
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DIC-CTP o DIC	Departamento de Inspección y Control del Consejo de Transporte Público
DIC	Dirección de Inteligencia y Seguridad
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DIEE	Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo
DIMEX	Documento de Identidad Migratorio
DPP	Defensor del Pueblo de Panamá
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos



## E

EBAIS	Equipos básicos de atención integral en Salud
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ECNT	Enfermedades Crónicas no Transmisibles
EDDHH	Educación en Derechos Humanos
EDUS	Expediente Digital Único en Salud
ENAO	Encuesta Nacional de Hogares
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
EPD	Estrategia Puente al Desarrollo
EPU	Examen Periódico Universal
ERC	Enfermedad Renal Crónica
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia

## F

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FECODIS	Federación de Organizaciones con Discapacidad
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
FIV	Fertilización <i>In Vitro</i>
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
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
FPP	<i>Forest Peoples Programme</i>
FIRM	<i>Facilitating Implementation and Readiness for Migration</i>
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
FUNDREPA	Fundación para la Investigación y Apoyo a la Persona con Drepanocitosis y otras Hemoglobinopatías

## G

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

## H

HCP	Historia Clínica Perinatal
HS	Hostigamiento Sexual
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 Alcantarillados
ICAFFE	Instituto del Café de Costa Rica
ICD	Instituto Costarricense Sobre Drogas
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y Recreación
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población

IDESPO-UNA	Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional
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
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INIV	Instituto Nacional de Infraestructura Vial
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
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
IVA	Impuesto Valor Agregado

## J

JICA	Agencia de Cooperación Japonesa
------	---------------------------------

## L

LEDS	<i>Low Emission Development Strategies</i>
LGBTI	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travestis e Intersex

LGME Ley General de Migración y Extranjería

## M

MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería

MEGAS Medición del Gasto en Sida

MEP Ministerio de Educación Pública

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

MESECVI Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará"

MIDEPLAN Ministerio de Planificación Nacional

MINAE Ministerio de Ambiente y Energía

MINSA Ministerio de Salud

MIPYME Micro, Pequeña y Mediana Empresa

MIVAH Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

MIVE Malformaciones incompatibles con la vida extrauterina

MNCT Mecanismo Nacional contra la Tortura

MS Ministerio de Salud

MSP Ministerio de Seguridad Pública

MRI Mecanismo de Revisión Independiente

MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

## N

NAMAS Negociaciones sobre bienes no agrícolas (por sus siglas en inglés)

NBI Necesidades Básicas Insatisfechas

INDER Instituto de Desarrollo Rural

NEL Programa de Desarrollo Bajo en Emisiones

## O

OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
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
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OR	Oficinas Regionales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil

## 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
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
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
PETI	Plan Estratégico de Tecnologías de Información

PHN	Política Hídrica Nacional
PIFJ	Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i>
PIV-I	Primer Programa de Infraestructura Vial
PISAV	Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima
Plan-RTI	Plan Nacional de Recuperación de Territorios Indígenas
PLANOVI	Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar
PMR	<i>Partnership for Market Readiness</i>
PME	Personas Menores de Edad
PNA	Plan Nacional de Alimentos
PNAR	Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales
PNGIRH	Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PLANOVI	Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar
PNT	Plan Nacional de Transportes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PONADIS	Política Nacional de Discapacidad
PROFIO	Programa de Fortalecimiento Institucional
PRONAE	Programa Nacional de Empleo
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
SEM	Seguro de Enfermedad y Maternidad
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SNGR	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo
SNFJ	Sistema Nacional de Facilitadores y Facilitadoras de Justicia
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SNPI	Sistema Nacional de Protección
SIAC	Sistema Integrado de Agendas y Citas
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIES	Sistema Integrado de Expediente de Salud
SIFF	Sistema Integrado de Ficha Familiar
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
SUMEVIG	Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica
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

UCCAEP	Unión Costarricense de Asociaciones y Cámaras Del Sector Empresarial Privado
UCEPA	Unión de Conserjes de la Educación Pública y Afines
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UTLE	Unidad Técnica de Listas de Espera

## V

VIF	Violencia Intrafamiliar
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana





## Presentación

Los derechos humanos no son aspiraciones, ni ideales. Son realidades consustanciales a la dignidad humana, tan concretas como sus violaciones cotidianas y sistemáticas, como la angustia de la madre jefa de hogar quien no tiene cómo satisfacer las necesidades básicas de sus hijos; como la indignación del adulto mayor quien, sabiéndose enfermo, debe esperar años para una cita médica; como la desconfianza de quien ha sido maltratado por un funcionario público; como la exclusión de quien no puede utilizar el transporte público en una silla de ruedas. Frente a esas realidades, los derechos humanos dejan de ser instrumentos de buenas intenciones para convertirse en obligaciones de ineludible cumplimiento.

Esas violaciones, entre muchas otras, tocan a las puertas de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR, la Defensoría) por millares cada año. Es con la voz de los y las habitantes, desde esa experiencia institucional, que presentamos este Informe Anual de Labores a la Asamblea Legislativa, no solo en cumplimiento del artículo 15 de la Ley 7319, sino para que los diversos sectores del país puedan palpar la realidad de la vivencia de los derechos humanos en Costa Rica y, desde sus ámbitos, contribuir a generar una sociedad más justa, solidaria y respetuosa de sus obligaciones.

En el año 2017, la Defensoría fue reacreditada como la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) del país, con estatus A por cumplir plenamente con los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París). Esta certificación es concedida por el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés) y da fe de que la Institución tiene un mandato amplio para la defensa y promoción de derechos humanos, es autónoma del Gobierno, goza con garantías legales para su independencia, es plural y cuenta con recursos y poderes adecuados para investigar.

La labor de las INDH en la defensa y promoción de los derechos humanos ha sido reconocida por el Secretario General de las Naciones Unidas,<sup>1</sup> el Consejo de Derechos Humanos,<sup>2</sup> y la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>3</sup>

Esta acreditación llega al iniciar el camino hacia el 25 aniversario de la Defensoría, un año ideal para analizar su trayectoria, sus éxitos, sus retos y también la necesidad de su fortalecimiento como INDH.

---

1 Informe del Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, A/70/347, del 28 de agosto de 2015.

2 Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/RES/33/15, del 7 de octubre de 2016.

3 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/Res/70/163 del 17 de diciembre de 2015 (publicada el 10 de febrero de 2016).

Es por ello que este informe busca consolidar ese rol y ser provocativo del debate, tan necesario como postergado, sobre el desarrollo del país desde una perspectiva de derechos humanos.

Este informe se ha elaborado con un carácter reflexivo desde los derechos humanos aprovechando que el país se encuentra a las vísperas del bicentenario de su vida independiente. Desde sus albores, nuestros antepasados apostaron, con la emisión del Pacto de Concordia, por fundar un Estado de Derecho sobre la base del respeto a los derechos de los seres humanos. Trazaron la ruta de nuestra vida constitucional por un modelo de desarrollo que derramara sus réditos en todas las personas y en el que la solidaridad fuera la verdadera expresión de la unidad nacional.

Los signos de los tiempos urgen restablecer ese compromiso con la armonía con el que nuestra nación vio la luz de su vida independiente. Esto exige una discusión sobre los retos que, como Estado, enfrentamos para asegurar un futuro de bienestar, paz y libertad para todos y todas. Este debate convoca a todos los sectores, a las instituciones públicas, en primer lugar, pero también a todos los y las habitantes, sin distinción de ninguna naturaleza.

La Defensoría, mediante este informe lanza un urgente llamado de atención sobre la necesidad de unir esfuerzos para asegurar un mínimo de bienestar con el fin de que, al igual que quienes forjaron los inicios de la Patria, aseguremos la concordia, actual y futura, de quienes habitamos Costa Rica.

El presente informe consta de dos partes. En la primera, se ofrece un seguimiento al Primer Volumen del Informe 2015-2016 relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. La Defensoría, en cumplimiento de la Declaración de Mérida sobre el rol de las INDH en la implementación de los ODS, analiza la estructura de gobernanza establecida por el país para alcanzar las metas que se establecen en esa agenda, sin dejar a nadie atrás. También exponemos el programa que ha establecido la Defensoría para dar seguimiento al primer ODS para poner fin a la pobreza en el país.

Esta primera parte también cuenta con un seguimiento a las últimas recomendaciones que los comités de derechos humanos de Naciones Unidas han emitido a Costa Rica. Los comités fueron creados por los tratados de derechos humanos que ha ratificado el país en el marco de la ONU. Ellos tienen como objetivo supervisar el cumplimiento de esas obligaciones asumidas voluntariamente por el Estado, para que estas no se conviertan en meras aspiraciones sino que se traduzcan en acciones concretas para que quienes habitan el país gocen de sus derechos plenamente.

La Defensoría, como la INDH costarricense, está llamada a vigilar la implementación de esas recomendaciones por parte de todo el Estado. Si bien es innegable que Costa Rica ha tenido un merecido reconocimiento por su liderazgo en la región y en el Planeta en materia de derechos humanos, como todos los Estados, debe asegurar que éstos se conviertan en una realidad cotidiana en la vida de su población. Este aporte busca promover el debate sobre la situación de derechos humanos en el país y los pendientes que se deben atender, a partir de esas observaciones de expertos internacionales.

La segunda parte, da cuenta de las realidades de los y las habitantes que son atendidas diariamente por la Defensoría. Esta sección refleja el trabajo que cada una de sus áreas desempeña en la defensa y promoción de los derechos de los y las habitantes.

Finalmente, se presenta un recuento de los criterios que la Defensoría, como órgano adscrito a la Asamblea Legislativa, presenta en relación con los proyectos de Ley. Esa labor es testimonio de nuestro rol asesor y de colaboración con el Primer Poder de la República.

El trabajo del año 2016-2017 ha sido posible por el esfuerzo denodado con el que el personal de la Defensoría contribuye a diario en la defensa y promoción de los derechos de los y las habitantes, quienes nos confían sus quejas, frustraciones e historias, y de quienes la Defensoría es su voz.

San José, Junio del 2017.



Montserrat Solano Carboni  
Defensora de los Habitantes de la República



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





# **Parte I**

---

- 1. Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD)**
- 2. Cumplimiento de las recomendaciones de los comités de derechos humanos de Naciones Unidas al Estado costarricense**



# 1. Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

## 1.1. Introducción

### Gobernanza y derechos humanos: los pilares de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>, conlleva sin lugar a dudas el compromiso de los Estados suscriptores de desarrollar los planes de acción necesarios que permitan avanzar en la consecución de los 27 objetivos y 169 metas definidas a favor de las personas, el planeta y la prosperidad.

Tal y como se planteara en el Informe de Labores 2015-2016, corresponde a la Defensoría de los Habitantes en cumplimiento de su mandato legal y en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), contribuir a que la implementación de la Agenda 2030 se realice desde un enfoque que se base en los derechos humanos.

En este sentido, la Defensoría materializa su compromiso como Institución Nacional de Derechos Humanos en el cumplimiento de los postulados de la Declaración de Mérida sobre el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la ejecución de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>. Se reconoce expresamente el vínculo entre los objetivos de la Agenda y los derechos humanos, señalando que *“Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 fines, 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”*.

Tal y como lo indicáramos en el Informe de Labores anterior, el cumplimiento de la Agenda 2030 debe convocar a todos los sectores, públicos y privados, así como a la sociedad civil, medios de comunicación, organismos internacionales, organizaciones colectivas laborales y sociales, la Academia, entre otros. Si el objetivo es no dejar a nadie atrás, todas las personas deben ser partícipes del desarrollo.

En el marco de este instrumento, se ha considerado que son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos quienes *“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”*, así como las llamadas a recordar que los mecanismos de vigilancia y revisión de los ODS deben tener en cuenta las recomendaciones de los mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos.

1 Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de setiembre del 2015.

2 Declaración suscrita en Yucatán, México, en octubre de 2015.

Lo anterior requiere partir de dos premisas fundamentales de trabajo de cara al cumplimiento de la Agenda 2030: establecer mecanismos de gobernanza que permitan una participación inclusiva, tendente a la consecución de objetivos definidos como prioritarios; y considerar en todo momento un enfoque de derechos humanos en la implementación de la Agenda.

Siendo la gobernanza y el enfoque de derechos humanos dos de los pilares estructurales de la Agenda, la Defensoría de los Habitantes ha considerado indispensable dar seguimiento a la estrategia de implementación de sus lineamientos en el país, a efectos de asegurar que se estén desarrollando los mecanismos e instrumentos necesarios para alinear las políticas, planes y actores a estos objetivos mundiales comunes y contribuir al fortalecimiento de los instrumentos internacionales como parámetros para la toma de decisiones a nivel nacional.

Se analiza así para el presente período el sistema de gobernanza propuesto por Costa Rica para el cumplimiento de los ODS, procurando con ello identificar sus fortalezas y principales retos.

Asimismo, y como aporte de la Defensoría al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible No.1: Lucha contra la Pobreza, definido como estratégico en la Agenda Nacional, se presenta el Programa de Pobreza que ha iniciado la institución y que tal y como se expondrá, pretende estudiar con mayor precisión tanto la institucionalidad como otros factores asociados a la pobreza en el país.

## 1.2. Pacto Nacional sobre ODS y estructura de seguimiento e implementación

La implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sirvió al país como experiencia previa para desarrollar la estrategia de incorporación de los nuevos objetivos de desarrollo post 2015. Los resultados y lecciones aprendidas de este proceso fueron recogidos por el Ministerio de Planificación y Política Económica-MIDEPLAN en el *III Informe País de los ODM* presentado en setiembre de 2015<sup>3</sup>, el cual dedica un apartado a reseñar los retos y obstáculos que se enfrentaron para el pleno alcance de los ODM, así como las recomendaciones para atender los nuevos desafíos y hacer la transición entre los modelos.

El informe reconoce la necesidad de que el país avance hacia acciones que permitan operativizar los ODS, mediante una serie de medidas que van desde generar las directrices y lineamientos, ejecutar las estructuras planteadas, pactar metas, hasta visibilizar estos esfuerzos en los diferentes instrumentos de planificación; todo ello en el marco de una "estrategia país" que involucre a todos los actores de la sociedad.

Con muy buen tino, se potencializaron así las recomendaciones derivadas del referido informe, de forma tal que la estrategia nacional de implementación de los ODS estableció como presupuesto básico la necesidad de incorporar las principales metas de estos objetivos al más alto nivel de compromiso político e institucional, considerándose indispensable asegurar su inclusión en los instrumentos de planificación y presupuestación en todos los niveles. Como veremos con posterioridad, esta acción que viene a representar la necesidad de lograr un efectivo compromiso político del más alto nivel, presenta a su vez como principal reto su sostenibilidad, de forma tal en que estemos ante una agenda país poco permeable por cambios políticos.

Es así como una de las primeras acciones que se materializó fue la firma en setiembre de 2016 del **Pacto Nacional por el avance de los ODS en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**, en el cual se reafirma el compromiso de todos los poderes del Estado, del sector municipal, así como del sector privado, académico y de sociedad civil, de contribuir al cumplimiento de los objetivos

3 Consulta del documento en: <http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/mdg/objetivos-de-desarrollo-del-milenio--iii-informe-de-pais-2015.html>

y metas de la Agenda, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Costa Rica se vuelve así en pionera a nivel mundial en la suscripción de este Pacto alrededor de los ODS, lo cual la Defensoría celebra participando en el mismo, con el firme compromiso de velar para que pasemos de las palabras a los hechos.

Los compromisos específicos del Pacto Nacional suscrito incluyen la participación activa e inclusiva en la decisión de “no dejar a nadie atrás”, de todos los actores y sectores sociales, así como la incorporación de los objetivos y metas en los instrumentos de planificación y presupuestación institucional y la respectiva canalización de recursos para la consecución de los mismos.

Para materializar esta estrategia, el Poder Ejecutivo emitió a inicios del mes de marzo de 2017, el **Decreto N°40203-PLAN-RE-MINAE<sup>4</sup>: Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica**, el cual establece la estructura organizacional para planificar, implementar y dar seguimiento en Costa Rica a los 17 ODS y la Agenda 2030.

El Decreto emitido diseñó un sistema de gobernanza multinivel que involucra al gobierno central, los gobiernos regionales, territoriales y municipales, los cuales funcionarían bajo el principio de coordinación interinstitucional, de transparencia y de participación de los sectores no gubernamentales.

La coordinación política se le otorga a un **Consejo de Alto Nivel** conformado por quien ostente la Presidencia de la República y los/las jefes de los Ministerios de Planificación, Relaciones Exteriores y Culto y Ambiente y Energía, quienes ostentan el mandato de “*definir una política nacional de planificación, implementación y seguimiento de los ODS con enfoque prospectivo, integrando las dimensiones económica, social y ambiental de conformidad con las normas de Derechos Humanos y del Derecho Nacional e Internacional*”.

El Consejo contará con una **Secretaría Técnica** a cargo del MIDEPLAN, quien asume la responsabilidad de construir las directrices y herramientas metodológicas para promover que las metas de los ODS comprometidas por Costa Rica estén incorporadas en los diferentes instrumentos de planificación nacional, regional y local. Tendrá también la obligación de elaborar la estrategia de seguimiento y evaluación de los ODS y de fomentar la participación de todos los sectores públicos y privados promoviendo mecanismos de información, diálogo y coordinación.

La Secretaría contará con el apoyo de un **Comité Técnico**, dentro del cual se designa específicamente al INEC como el encargado de apoyar en la elaboración de los indicadores de cumplimiento y monitoreo de las metas y objetivos propuestos.

Asimismo, se previó la conformación de un **Comité Consultivo** del Consejo como espacio de concertación y diálogo para asesorar en el proceso de implementación que estará integrado por los representantes de cada una de las instituciones que suscribieron el “Pacto Nacional”, entre ellas la Defensoría de los Habitantes. Por último, se establece un espacio público para la rendición de cuentas de las acciones realizadas para el cumplimiento de los ODS que se denomina **Foro Nacional de los ODS**.

## Avances y retos

A menos de un año de la firma del Pacto Nacional y a poco tiempo de la emisión del Decreto Ejecutivo, ya es posible evidenciar algunos avances en la implementación de la estrategia nacional, así como aspectos que, a criterio de la Defensoría, deben considerarse de cara a consolidar una plataforma de trabajo sostenible.

4 La Gaceta N° 43 del 1 de marzo de 2017, Alcance 46.

La Secretaría Técnica, cuya coordinación tiene a cargo el MIDEPLAN, ha considerado prioritario realizar un trabajo previo para dar a conocer la Agenda 2030 y sensibilizar a las instituciones públicas y a la sociedad en general sobre los compromisos que adquiere el país de aportar a la consecución de estos objetivos; lo anterior tomando en consideración las lecciones aprendidas del proceso de implementación de los ODM, en el cual se determinó que uno de los fallos fue la falta de conocimiento de los mismos y por tanto el escaso nivel de compromiso con su cumplimiento. Estas prácticas deben continuar e intensificarse, esto paralelo a la toma de acciones en temas concretos por cada uno de los sectores involucrados.

Otra de las líneas de trabajo donde se evidencian avances es en la articulación del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante (PND) con los ODS, a efectos de determinar los puntos de convergencia entre ambos y poder definir el aporte nacional a su cumplimiento.

En ese sentido, resulta de mucha utilidad la plataforma digital [www.ods.cr](http://www.ods.cr) misma que permite desde ya conocer informes que resultan vitales como puntos de partida sobre dónde estamos en relación con cada ODS, qué políticas públicas vinculadas existen, así como las capacidades estadísticas con que contamos como país<sup>5</sup>. Asimismo, permitirá esta plataforma virtual conocer las acciones que se vayan desarrollando en cumplimiento con la agenda país propuesta. Todo ello facilita el seguimiento y la rendición de cuentas, fomentando a través de la transparencia, la participación ciudadana.

Estos estudios iniciales deben complementarse con los compromisos del Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo para América Latina y el Caribe adoptados en el año 2013 y el proceso de adhesión del país a la OCDE. Asimismo, en todo momento deben considerarse los compromisos asumidos por Costa Rica en materia de derechos humanos con ocasión de la suscripción de convenios internacionales. La agenda de derechos humanos debe caminar en todo momento en conjunto con la Agenda 2030, siendo que confluyen al inspirarse la Agenda 2030 en la filosofía y práctica de los derechos humanos.

Ahora bien, resulta indispensable definir, en el marco de los objetivos planteados por la Agenda 2030, cuáles serán las metas con las que se comprometerá el país, así como los indicadores nacionales con los que se evaluará el cumplimiento de éstas, identificando las instituciones y actores que deberían aportar a su cumplimiento.

En ese sentido, en reunión sostenida por el Comité Asesor del Consejo de Alto Nivel de los ODS<sup>6</sup> del cual la Defensoría de los Habitantes forma parte, se dio a conocer que el Consejo ha decidido trabajar en tres temas como puntos de entrada y de contacto para abordar, a partir de un análisis multidimensional, otros temas propios de la Agenda 2030. Estos temas centrales son:

- Erradicación de la pobreza y combate a la desigualdad
- Producción y el consumo sostenible (cambio climático, empleos, matriz productiva, etc.)
- Infraestructura resiliente y comunidades sostenibles (en asocio con los gobiernos locales)

Si bien es cierto, los temas centrales elegidos permiten entrar al análisis de otros de los ODS definidos, es claro que en sí mismos estos temas forman parte los problemas estructurales del país a los que la Defensoría hace también referencia en sus informes y sobre lo cuales se debe construir una Agenda país.

Sería entonces recomendable contar con un instrumento en el cual se concrete claramente en qué consiste la estrategia de implementación de la Agenda 2030 en el país, siendo el Decreto Ejecutivo emitido un avance en este sentido; sin embargo, resulta indispensable que se determine como producto de un consenso nacional, cuáles son las metas país con las que requerimos comprometernos a largo

5 Ver documentos en [www.ods.cr](http://www.ods.cr)

6 Reunión celebrada el pasado 20 de abril 2017.



y mediano plazo, para poder hacer un aporte real a los objetivos de desarrollo. Es indispensable tener también claridad de cuáles serán las estrategias de seguimiento y evaluación y cómo se concretará la participación de los distintos sectores en todas las etapas de esta estrategia.

Los ODS proporcionan una visión común que nos permite una hoja de ruta donde debemos pasar de documentos a verdaderas acciones medibles. El objetivo de “No dejar a nadie atrás”, no obedece más que al deber de atender la desigualdad en el país. Los ODS nos plantean la oportunidad de pensar en conjunto, de hacer un examen de conciencia sobre cómo estamos en temas claves, siendo el monitoreo continuo del accionar una tarea que nos permita no alejarnos de las metas trazadas, mismas que deben ser ambiciosas, pensando en que estamos construyendo la Costa Rica que queremos al 2030, una Costa Rica con un desarrollo integral, equitativo, sostenible, democrático y participativo.

Las dificultades que fueron identificadas en el proceso de implementación de los ODM, se convierten ahora en retos que requieren ser superados en esta estrategia nacional por los ODS. Entre los principales retos está el lograr una adecuada coordinación interinstitucional, donde exista un involucramiento de toda la institucionalidad pública y otros sectores que se traduzca en responsabilidades relacionadas con determinados objetivos y metas. Definitivamente, este involucramiento pasa por una debida sensibilización sobre los ODS, así como generar espacios para la participación de la sociedad civil y para el ejercicio efectivo de auditoría ciudadana, aunado a contar con una estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación de los compromisos y de sus indicadores.

Las INDH asumimos también el compromiso de monitorear el progreso de la ejecución de la Agenda, tal como se establece en la Declaración de Mérida al señalar la particular responsabilidad de “denunciar cualquier desigualdad o discriminación” en el proceso. Esta promesa de cero exclusión planteada en la Agenda 2030, representa un compromiso con los derechos humanos de igualdad y no discriminación que la Defensoría hace suyo, velando porque se atienda la necesidad de hacer frente a las desigualdades basadas en los diversos motivos de exclusión. De aquí que sea relevante atender con especial atención a los grupos poblacionales histórica o culturalmente vulnerabilizados, de forma tal que nos aseguremos no sean excluidos del desarrollo.

Otro de los grandes retos será lograr una efectiva articulación con los gobiernos locales, quienes son sin duda alguna actores fundamentales para lograr avances de desarrollo en los territorios, lo cual obliga a que la estrategia de información y sensibilización sobre la Agenda 2030 llegue a todo el país y promueva la identificación y compromiso con estos objetivos. Desde la Secretaría Técnica se avanzó en promover un encuentro con alcaldes y alcaldesas del país con el fin compartir e intercambiar criterios con respecto al papel de los gobiernos locales en la gobernanza de los ODS, proceso que debe fortalecerse en alianza con instituciones vinculadas al sector municipal como las federaciones o el propio Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Entre las mayores preocupaciones expresadas por los diferentes representantes de los sectores al seno del Comité Técnico en su primera sesión, se enumeran las siguientes, todas coincidentes con las observaciones antes planteadas y que nos permiten condensar hacia dónde se deben dirigir los esfuerzos en materia de reforzar el proceso de gobernanza de los ODS:

- a. En el proceso de gobernanza planteado, los primeros tres niveles (Consejo de Alto Nivel; Secretaría Técnica; Comisiones Interinstitucionales), vitales en la toma de decisiones, tienen un alto componente político, siendo que es en la ejecución que se vinculan otros sectores. Lo anterior plantea una clara preocupación sobre la sostenibilidad del proceso de cara a los cambios de Administración que se

avecinen de acá al 2030. Ante ello, se considera que el Comité Consultivo debe ser estratégico para garantizar la continuidad y sostenibilidad del proceso.

b. Debe existir una completa alineación de las decisiones técnicas, jurídicas y políticas, de forma tal que se consideren los ODS como de alta importancia en la agenda nacional. Se requiere promover un acuerdo político general alrededor de los ODS. La sociedad costarricense debe conversar sobre los temas estructurales y definir agendas consensuadas que trasciendan una agenda política y sean objetivos a largo plazo.

c. Se debe establecer con precisión a qué se compromete el país, cuáles son las metas concretas, responsables en su implementación en todos los niveles y procesos de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas, de forma tal que se logre un involucramiento general que trascienda los intereses de cada sector.

d. El desarrollo del país debe pasar por los municipios, para lo cual se requiere una fuerte participación de los gobiernos locales en todo el proceso de implementación de los ODS. Hay que llevar las discusiones sobre el cumplimiento de los ODS a la periferia del país, generar participación ciudadana en todos los lugares de Costa Rica.

e. Las organizaciones sociales y la sociedad civil en general, deben estar considerados en los procesos como participantes activos, sujetos de derechos y protagonistas de la Agenda 2030, por tanto tienen mucho que aportar en la construcción de una Costa Rica más inclusiva.

f. Conviene reforzar la sensibilización en cuanto a la importancia de la Agenda 2030 y los ODS, tanto para las autoridades públicas, como los diversos sectores y la ciudadanía en general. Incluir el tema en las discusiones en escuelas, colegios y universidades, permitirá contar con una población cada vez más consciente de que alcanzar los objetivos propuestos es tarea de todas y todos.

g. Todos los actores y comunidades involucrados deben velar por el cumplimiento efectivo de los objetivos, denunciando las actuaciones u omisiones que atenten contra las metas perseguidas. La Defensoría contribuirá a partir de su intervención, a dinamizar la participación de todos los actores involucrados.

h. El indicador global de los ODS, debe estar garantizado con base en los derechos humanos, con datos exactos y desagregados que permitan atender toda forma de discriminación.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible con prospectiva al año 2030 deben ser vistos como una oportunidad para el país, tanto para fortalecer los procesos de planificación del desarrollo a largo plazo, como para construir acuerdos sobre los temas medulares en materia económica, social, cultural y ambiental a los que cada gobierno debería aportar en sus planes nacionales de desarrollo. Las metas a definir deben ser ambiciosas y validarse con los sectores atinentes a las mismas, para lograr compromisos de avance conjuntos.

### **1.3. El rol de la Defensoría de los Habitantes**

#### **1.3.1. Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 – Poner fin a la pobreza. El Programa Pobreza y Exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos**

A la luz de los compromisos adquiridos por el país en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente del ODS 1, *Poner fin a la pobreza en todas formas y en todo el mundo*, así como la

determinación de este objetivo como estratégico de cara al cumplimiento de los otros, la Defensoría se ha preguntado cuáles son los retos y ventajas del país, para que, efectivamente, al año 2030, no haya más personas en condición de pobreza en Costa Rica.

En el periodo 2015-2016, la Defensoría señaló que los mecanismos actuales de reducción de la pobreza (programas de becas o transferencias condicionadas, entre muchos otros), no han dado los resultados esperados, pues, el porcentaje de familias en condición de pobreza sigue estancado, mientras que la desigualdad tiende a ampliarse<sup>7</sup>. Ello llevó a la Defensoría a preguntarse, ¿cómo el país, siguiendo las mismas estrategias de los últimos 20 años, podría cumplir con los compromisos que adquirió en relación con el ODS1?:

- Erradicar la pobreza extrema, o sea que todas las personas lleguen a percibir un ingreso diario superior a \$1.25.
- Reducir a la mitad la cantidad de personas que viven en pobreza en todas sus dimensiones.
- Fomentar la resiliencia de los pobres, y disminuir la vulnerabilidad a los fenómenos extremos (clima, económicos, sociales y ambientales).
- Generar la necesaria movilidad de recursos para implementar programas y políticas encaminadas a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.
- Marcos normativos sólidos, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres. Teniendo en cuenta las cuestiones de género a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Ante ese reto, la Defensoría llegó a la conclusión de que, así como probablemente el país tenga que cambiar sus estrategias de acción para alcanzar esas altas metas, el abordaje que realice la Institución desde la perspectiva de los derechos humanos también tendría que ser distinto e innovador. Es así como surge la iniciativa del **Programa Pobreza y Exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos**.

### Una nueva forma de abordaje desde la Defensoría

Desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza se entiende como la negación de la capacidad de la persona para ejercer y disfrutar de una amplia gama de derechos fundamentales, como el derecho a la vivienda, alimentación, la salud, la educación, la seguridad, el acceso a la justicia y la participación política<sup>8</sup>. Por ello, el *Programa Pobreza y Exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos* es la forma en que como Institución Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes se propone identificar, analizar y evidenciar los vacíos, debilidades, fortalezas y buenas prácticas de las políticas públicas e institucionalidad costarricenses diseñadas para el combate y la superación de la pobreza, y de aquéllas destinadas a atender las necesidades de las personas que viven en esa condición. Esto con la finalidad de generar propuestas de acción pública que permitan a las poblaciones en condición de pobreza el goce permanente de sus derechos, a través de estrategias estatales integrales y con una perspectiva estructural.

<sup>7</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares ENAHO del INEC, el porcentaje de hogares cuyo ingreso *per cápita* está por debajo de la línea de pobreza o de pobreza extrema se proyectó a junio del 2016 en 20,50% del cual el 6.30% corresponde a pobreza extrema. Estos valores se han mantenido con poca variación en los últimos años, por lo que bajo esta metodología de medición se puede considerar un estancamiento. En lo referente a la desigualdad medida con el coeficiente de Gini, este valor ha ido en aumento desde el 2010 con un valor de 0,503 al 2016 con un valor de 0,515 - por lo que se puede observar una tendencia al aumento. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso>

<sup>8</sup> Desarrollo incluyente. Asistencia técnica prestada para apoyar el desarrollo incluyente y participativo y la reducción de la pobreza en el plano nacional, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El punto de partida del Programa es que “la pobreza” no es una cifra ni un porcentaje cuya evolución se mide a lo largo del tiempo: son mujeres, hombres, niños y niñas que no pueden gozar de sus derechos humanos por su condición económica. Las personas en condiciones de pobreza, no solamente tienen derecho a que las instituciones públicas trabajen de forma transparente y efectiva para satisfacer sus necesidades en el corto plazo, tienen derecho a que el Estado realice todo aquello que esté a su alcance para que estos habitantes superen definitivamente su condición de pobreza. Ese es el fin último de los compromisos asumidos en función de la Agenda 2030.

El Programa está compuesto de diversos proyectos de investigación, que actualmente están en desarrollo y cuyos resultados se publicarán a finales del año 2017:

### 1. Proyecto: Análisis de la Estrategia “Plan Puente al Desarrollo”, bajo un enfoque de derechos humanos

En el 2016 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)<sup>9</sup> realizó la Encuesta Nacional de Hogares 2016, según la cual, se registraban 1 115 261 personas en condición de pobreza, lo cual representaba el **22,86% de la población total del país**. De ellos **343 357 habitantes** se encontraban en **condición de pobreza extrema**. Asimismo, se observó un incremento en la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini. Si bien es cierto que a partir del año 2010, se realizó un cambio en la metodología en el INEC, por lo que no son comparables los datos antes del 2009, se mantiene **una tendencia al alza**, ya que el coeficiente de Gini presenta esta tendencia del 2010 al 2016 pasando de 0,507 a 0,521.

Por otro lado, en el año 2015, se calculó por primera vez en Costa Rica el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual está compuesto por 5 dimensiones: educación, vivienda y uso de internet, salud, trabajo y protección social; cada una con un peso de 20%. A partir del cálculo del IPM<sup>10</sup>, 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 intensidad (porcentaje de privaciones promedio que tienen los hogares pobres) fue de 27,7% es decir, que los hogares pobres sufrieron como mínimo 5 privaciones en el 2015.

En este contexto, el Plan Puente al Desarrollo fue lanzado en la actual Administración de gobierno nacional como una estrategia que busca erradicar la pobreza extrema, con la ayuda de mapas sociales que identifican los distritos prioritarios del país. La estrategia 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. Abarca la ayuda social para asegurar que se cubran las necesidades básicas de las personas en condición de pobreza extrema, así como un componente de protección social mediante el cual los cogestores<sup>11</sup> establecen un plan familiar que comprende educación, la formación, la salud, y el cuidado de los niños y las niñas<sup>12</sup>. Como una de sus principales características, la Estrategia PPD propone al país que la oferta de ayuda estatal para las personas en condiciones de pobreza se realice en forma articulada. Es un componente novedoso que la distingue de iniciativas análogas gestadas en otras Administraciones.

9 Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2016. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso>

10 Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2016. Recuperado de:

<http://www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/otros-metodos-de-pobreza>

11 Los Cogestores son los responsables de vincular las necesidades de las familias con las ofertas de servicios y beneficios del conjunto de instituciones que intervienen.

12 IMAS, Gobierno de la Republica (2015). “Estrategia Nacional para la reducción de la pobreza”. Plan Puente al Desarrollo. Recuperado de: [http://www.imas.go.cr/ayuda\\_social/plan\\_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf](http://www.imas.go.cr/ayuda_social/plan_puente/Documento%20Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo.pdf)

El cálculo del IPM 2016 estimó una incidencia de 20,5% de hogares en condición de pobreza es decir **306 854 hogares** con privaciones. Además, el IPM 2016 presentó una intensidad de 27,5%, lo cual mantiene el dato del año anterior, según el cual los hogares pobres sufrieron como mínimo 5 privaciones.

Aunque positivos, tales resultados, por sí mismos, no son suficientes para valorar si la Estrategia Puente al Desarrollo tiene el potencial para lograr que el país cumpla con las metas de la Agenda 2030 en relación con la pobreza. Por ello y partiendo de la pregunta que la Defensoría se planteó al analizar las metas del ODS 1 en cuanto a si el país podría erradicar la pobreza extrema utilizando la mismas estrategias y herramientas utilizadas en las últimas dos décadas, la Institución consideró pertinente reunir elementos de juicio objetivos que le permitan analizar la Estrategia Plan Puente al Desarrollo y cómo se asemeja o se distingue, de las formas en que con anterioridad, el Estado costarricense ha luchado contra la pobreza. Para ello, y bajo el enfoque de los derechos humanos, se diseñó el Proyecto de investigación que al día de hoy se encuentra en marcha, el cual tiene los siguientes objetivos específicos:

- Estudiar los orígenes del IMAS, incluyendo su contexto histórico y jurídico, y la forma en la que la Estrategia “Plan Puente al Desarrollo” se enmarca dentro de la institucionalidad para la lucha contra la pobreza.
- Analizar cuáles han sido las estrategias de lucha contra la pobreza puestas en práctica por las distintas Administraciones durante los últimos 30 años y determinar su incidencia en los indicadores de pobreza.
- Identificar elementos básicos de los distintos programas para la lucha contra la pobreza que se encuentran en la Estrategia Plan Puente al Desarrollo, así como la inversión realizada en cada uno de ellos.
- Caracterizar el funcionamiento de Estrategia Plan Puente al Desarrollo desde el punto de vista operativo y organizacional, a partir de trabajo de campo y de la experiencia de los cogestores.
- Determinar si la Estrategia Plan Puente al Desarrollo puede impactar positivamente los resultados que arrojen las distintas mediciones de la pobreza y de la desigualdad, además de en qué plazo pueden observarse esos impactos.
- Evaluar si la Estrategia Plan Puente al Desarrollo propicia el empoderamiento de las personas en condición de pobreza.

## **2. Proyecto: Caracterización de la vivencia de la Pobreza en las Regiones Caribe y Pacífico Central**

El Informe Anual de Labores 2015-2016 de la Defensoría, en su parte primera, realizó la lectura institucional de las fortalezas y retos del Estado costarricense para cumplir con el ODS. En ese sentido, la experiencia institucional en las Oficinas Regionales de la Defensoría revela que no siempre las personas en mayor condición de pobreza son quienes más solicitan o tienen mayor acceso a los beneficios y servicios dispuestos por el Estado para ayudarles a superar esa condición. De igual manera, existe la hipótesis de que las y los tomadores de decisiones podrían no estar considerando las particularidades de la población en cada región del país al momento de diseñar y ejecutar los planes de combate a la pobreza.

Por ello, la Defensoría consideró oportuno investigar las particularidades sobre cómo se vive la pobreza en cada región del país –según la división establecida por el Ministerio de Planificación y Política Económica– y, a partir de esa visión, determinar y plantear recomendaciones al Estado a fin de que se realicen ajustes en las estrategias e instituciones estatales responsables del combate y la superación de la pobreza, y de aquellas destinadas a atender las necesidades de las personas que viven en esa condición.

Dadas las condiciones en cuanto a disponibilidad de recurso humano y material, se dispuso hacer la investigación en etapas, estableciendo, para la primera fase, abordar las regiones Caribe y Pacífico Central. Así, el Proyecto que actualmente se encuentra en marcha tiene como objetivo general *analizar y comprender las diferencias y similitudes en la vivencia de la pobreza en las regiones Caribe y Pacífico Central, para proponer cambios en la forma en que se atiende a la población en condición de pobreza, que propicie mayor equidad*. Para tales efectos, el Proyecto tiene los siguientes objetivos específicos:

- Identificar y explicar, a partir de la vivencia de la pobreza, las particularidades que tienen la Región Caribe y la Región Pacífico Central.
- Realizar un análisis comparativo de las vivencias de la pobreza en la Región Caribe y en la Región Pacífico Central.
- Plantear propuestas de cambio para promover que el acceso de las poblaciones a los programas sea más equitativo en las dos regiones estudiadas.

Por su naturaleza, este Proyecto tiene la particularidad de que está respaldado por un intenso trabajo de campo que requiere de la aplicación de dos instrumentos: una encuesta para habitantes de las regiones en estudio y otra encuesta para funcionarios públicos de las instituciones que trabajan en los programas que están relacionados con el tema de pobreza. El Proyecto, además, incluye una herramienta para procesar los datos recolectados y con esto desarrollar una estrategia de socialización y validación de los resultados y conclusiones obtenidos antes de la publicación del trabajo.

### **3. Proyecto: Análisis crítico del Sistema Nacional Financiero para la Vivienda (SFNV) como instrumento para el combate de la pobreza**

A lo largo del tiempo, la Defensoría ha denunciado las carencias y deficiencias del SNFV en cuanto a la realización del derecho humano a una vivienda adecuada. Este derecho va más allá de tener cuatro paredes y un techo; debe considerarse más bien como el derecho a vivir con seguridad, paz y dignidad. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación General N° 4 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad ubicación y adecuación cultural. En alguna medida, muchas de las recomendaciones de la Defensoría han logrado generar cambios positivos en el Sistema, sin embargo, hay evidencia de que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humano, rector en materia de vivienda, no ejerce su rectoría promoviendo el desarrollo de los proyectos de vivienda en los lugares de mayor necesidad según las estadísticas.

La ENAHO del año 2016 reveló que 84 161 personas vivían en 21 394 precarios, es decir, un 2% del total de las viviendas del país. De esos precarios, el 87% se encuentran ubicados en la zona urbana y 13% en la zona rural. Además, la encuesta indicó que el 18% de las viviendas del país son alquiladas y el 8% correspondiente a viviendas prestadas. A partir de esos datos, se obtiene que al hacer la sumatoria entre las viviendas alquiladas, precarios y viviendas cedidas o prestadas, puede afirmarse que el 28% de la población del país no cuenta con vivienda propia.

Ante esa situación y teniendo en mente que la tenencia de una vivienda adecuada es factor crítico para la realización de los demás derechos humanos de las personas en condición de pobreza, la Defensoría decidió hacer un análisis crítico y propositivo del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) con mira a que éste sea un efectivo instrumento para el combate de la pobreza. Este Proyecto tiene como objetivos específicos:

- Hacer un análisis crítico del SFNV como parte de la institucionalidad de la lucha contra la pobreza a partir de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes.
- Analizar la Política Nacional de Vivienda 2013-2030 como instrumento para combatir la pobreza.

- Identificar las distorsiones, limitaciones y omisiones del SFNV que le impiden ser un instrumento para combatir la pobreza.
- Plantear posibles correcciones, cambios institucionales o reformas normativas para superar los problemas encontrados.

Al igual que el Proyecto relativo a la caracterización regional de la pobreza, este Proyecto tiene un importante componente de trabajo de campo en actividades como las siguientes: muestreo sobre la calificación de los beneficiarios en las entidades autorizadas, entrevistas a distintos actores dentro del Sistema, muestreo de expedientes donde se evidencie el proceso de revisión del BANHVI, encuestas a beneficiarios y seguimiento post entrega de las viviendas.

#### **4. Proyecto: Gobernanza del sector pobreza y exclusión social**

El propósito de abordar la gobernanza del sector estatal encargado de atender el flagelo de la pobreza y la exclusión social desde el enfoque de los derechos humanos y la perspectiva del Buen Gobierno, se sustenta en las múltiples interrogantes y cuestionamientos que suscitan los índices de pobreza exhibidos por el país durante más de dos décadas, a pesar del incremento sostenido en el volumen de la inversión social pública durante el mismo período.

Para la Defensoría es claro que existen importantes desafíos a nivel de la gobernanza del sector institucional encargado de combatir la pobreza y exclusión social, lo cual justifica profundizar en esa realidad y proponer, desde el enfoque de derechos humanos y amparado en los principios y aspiraciones del “*Buen Gobierno*”, las medidas que corresponda para rectificar las deficiencias encontradas en la rectoría y coordinación del subsector y garantizar así el ejercicio de derechos de las y los habitantes en condición de pobreza. Por ello, la Defensoría diseñó un proyecto para analizar la arquitectura institucional en materia de pobreza y exclusión social, identificando las oportunidades de mejora desde un enfoque de gobernanza y derechos humanos, para formular las recomendaciones correctivas correspondientes.

El proyecto tiene los siguientes objetivos específicos:

- Describir la arquitectura institucional actual del sector pobreza y exclusión social
- Caracterizar las políticas públicas vigentes para el combate de la pobreza y la exclusión social
- Construir un encuadre teórico de los principios y estándares internacionales de Buen Gobierno y derechos humanos, aplicables a la gobernanza del sector pobreza y exclusión social
- Identificar desafíos en materia de gobernanza en el sector pobreza y exclusión social, a partir de los principios y estándares internacionales de Buen Gobierno y derechos humanos
- Identificar desafíos en la gestión del IMAS a partir de casos puntuales tramitados en la Dirección de Control de Gestión Administrativa, y explicar su incidencia en la gobernanza del sector pobreza y exclusión social
- Formular recomendaciones que permitan aproximar la gobernanza del sector pobreza y exclusión social a los principios y estándares de Buen Gobierno y derechos humanos

#### **5. Proyecto: Pobreza, exclusión y derechos políticos**

En coordinación con el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), la Defensoría espera posicionar el tema de las condiciones y derechos de las personas en condición de pobreza como un eje orientador de discusión técnica y política durante la campaña electoral.

Para tales efectos, la Institución ha propuesto al Tribunal varias acciones conjuntas como el aporte de preguntas y propuestas de temas de discusión y análisis para los programas de televisión y radio organizados por éste, organizar en conjunto actividades de divulgación de los esfuerzos académicos y de investigación que se lleven a cabo, la participación de la Defensoría en el programa de capacitación a los partidos políticos. Para ello se podría valorar la posibilidad de abrir un segmento para que la Defensoría presente los avances y resultados de los proyectos de investigación desarrollados en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, así como la colaboración con publicaciones en la revista de Derecho Electoral.

Los proyectos descritos, cuyos resultados serán presentados a finales del 2017, constituyen el primer aporte del *Programa Pobreza y Exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos* a la discusión sobre las estrategias y retos del país para el cumplimiento del ODS 1. Al tiempo que estas investigaciones avanzan, la Defensoría trabaja en el diseño de otros proyectos que verán resultados en el año 2018, en temas relacionados con la pobreza a la luz de las cosmovisiones indígenas, el régimen no contributivo y otros. La intención es que, por medio del Programa, de forma permanente, la Defensoría contribuya a la discusión crítica, responsable y propositiva sobre cómo el Estado costarricense puede, efectivamente, realizar los derechos humanos de las personas en condición de pobreza, a la vez que avanza hacia el cumplimiento del ODS 1.

#### **1.4. Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Salud del espacio democrático en Costa Rica para el avance de la Agenda 2030**

La Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés), ha asumido un importante liderazgo para asegurar que la Agenda 2030 sea implementada en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos. Como ya se dijo, en octubre de 2015, instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) de todo el planeta se reunieron en Mérida, México, en la primera reunión a nivel global sobre la implementación y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Durante esa cumbre acogieron la Declaración de Mérida, en la cual se comprometieron a:

Continuar con la promoción de la participación independiente de los Principios de París que cumplen las INDH y sus órganos de coordinación internacionales y regionales, en los mecanismos y procesos relevantes de la ONU, tales como; en el Seguimiento y Revisión de los Procesos de la Agenda, como el del Foro Político de Alto Nivel (...)

El Foro Político de Alto Nivel es la máxima instancia de seguimiento, en el marco de Naciones Unidas, sobre el cumplimiento de los Estados de los compromisos asumidos para cumplir los ODS. Todos los años, un conjunto de Estados rinde un informe voluntario ante ese foro en Nueva York. En julio de 2017, Costa Rica presentará su primer reporte sobre su avance en la implementación de la Agenda.

GANHRI, y las instituciones que la conforman, contribuyen a la evaluación voluntaria a través de un informe independiente de las INDH de los Estados que se someten a ella. Este informe se relaciona con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que "se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles". El informe, que se presenta al Foro Político de Alto Nivel, cuenta con contribuciones de cada una de las instituciones respecto del espacio democrático en sus países, en particular, para la defensa de los derechos humanos, y por lo tanto, para que la sociedad civil, las INDH y los medios realicen sus funciones sin interferencias indebidas por parte de los Estados.



Precisamente, la existencia de instituciones nacionales de derechos humanos que, como la Defensoría de los Habitantes, cumplan con los Principios de París, es uno de los indicadores para el cumplimiento de ese ODS, específicamente de la siguiente meta:

“Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, con miras a crear capacidad a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia”.

El presente apartado replica el aporte de la Defensoría de los Habitantes a GANHRI para su informe ante el Foro Político de Alto Nivel de 2017.

## **1. Participación en la Agenda 2030/Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Durante la negociación de la Agenda 2030, el Estado no hizo partícipe a la Defensoría, ni se tiene referencia de que se haya dado activamente un espacio a la sociedad civil. Sin embargo, la Defensoría reconoce el liderazgo de Costa Rica en el establecimiento de los ODS y los esfuerzos que se han dado, luego de la aprobación de la Agenda, para garantizar espacios de observación y participación tanto a la DHR como a la sociedad civil, respectivamente.

En cumplimiento de la Declaración de Mérida, la Defensoría presentó como parte de Informe Anual 2015-2016, un amplio volumen que incluía los retos y fortalezas del país para cumplir con catorce de los 17 objetivos de la Agenda 2030, desde la experiencia y perspectiva de la Defensoría de los Habitantes. La DHR también presentó una serie de recomendaciones al Estado costarricense para avanzar en esa ruta.

La Defensoría, además de haber establecido un plan de trabajo para abordar el ODS No. 1 (supra 1.3.1), ha creado una comisión institucional para dar seguimiento a los esfuerzos de la Institución para asegurar que la agenda se implemente con pleno respeto a los compromisos de derechos humanos asumidos por Costa Rica.

La Agenda 2030 plantea al Estado costarricense el reto de lograr una adecuada coordinación interinstitucional, que involucre a todos los niveles del Estado y otros sectores. Este involucramiento implica una efectiva sensibilización sobre los ODS y generar espacios para la participación efectiva de la sociedad civil y demás actores. Mediante una iniciativa liderada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha logrado articular procesos de sensibilización, empoderamiento e inserción de la sociedad civil en los trabajos conjuntos con el Estado.

Si bien el sector municipal participó en la firma del Pacto Nacional, uno de los pendientes es asegurar la implementación y seguimiento de la Agenda como un verdadero proyecto nacional, más allá de los principales centros urbanos. Esto exige sensibilizar e involucrar a los gobiernos locales, asociaciones de desarrollo, así como el sector privado regional y actores sociales de base para que se apropien de los ODS.

## **2. Entorno para una sociedad civil más amplia**

La sociedad civil organizada es un motor para la democracia, el progreso social y las demandas ciudadanas. Las organizaciones no gubernamentales lideran, en el ámbito nacional e internacional, el avance de los derechos humanos.

Por razones históricas, políticas y económicas, la sociedad civil costarricense muestra niveles de organización, articulación, incidencia y apoyo internacional desiguales, y menores que en otros países de la región, con excepción de aquellas que trabajan en algunos ámbitos específicos como, por ejemplo,

el ambiental. Con algunas excepciones, su participación en el ámbito internacional ha sido más limitada, particularmente ante órganos regionales e internacionales de derechos humanos. No obstante, es profundamente diversa en formas de organización, de trabajo, de temas pero al mismo tiempo tiende a trabajar de manera fragmentada. Costa Rica no cuenta con organizaciones no gubernamentales generalistas de derechos humanos (es decir que tengan un abordaje profesionalizado de todos los derechos humanos de toda la población).

Estas limitaciones tienen que ver, en buena medida, con la ausencia histórica de espacios de participación, una institución demasiado robusta que suele absorber o anular los pocos espacios existentes, falta de legislación que facilite la constitución de organizaciones no gubernamentales sin participación del Estado, una tradición de organización dirigida más hacia el voluntariado y la beneficencia y menos hacia la incidencia o el activismo independientes de los partidos políticos. Esta última tendencia, sin embargo, ha ido revirtiéndose en los últimos años.

Hasta la fecha, la sociedad civil organizada ha tenido un trabajo algo disperso y poco articulado, lo cual hace que sus esfuerzos terminen siendo absorbidos por la dinámica institucional provocando además, un claro debilitamiento funcional.

Por otra parte, al ser Costa Rica un país de renta media, las organizaciones cuentan con muy pocas oportunidades de acceder a fondos de cooperación internacional. El Estado costarricense, por su parte, ofrece pocos recursos para la actuación de la sociedad civil más allá de los fondos para la prestación de ciertos servicios (como la atención de niños y niñas).

Es preciso impulsar acciones dirigidas a fortalecer la participación de la sociedad civil en el país. La mayoría de las veces esa participación no logra impactar de manera sustantiva en materia de políticas públicas ni permite incidir en la toma de decisiones tanto a nivel local, como nacional.

La mayoría de los representantes de la sociedad civil se manifiestan disconformes con los espacios de participación pues generalmente son llamados para legitimar procesos sin que sus criterios de fondo sean considerados en la construcción de las políticas públicas.

Respecto de las herramientas para la vigilancia, Costa Rica cuenta con una jurisprudencia garantista en materia de acceso a la información, lo que permite a la sociedad civil acceder a información en manos del Estado, no obstante el país no cuenta con una Ley de Acceso a la Información.

### **3. Entorno para la Defensoría de los Habitantes**

La Defensoría de los Habitantes cuenta con un espacio importante de independencia y con capacidad institucional para manifestarse en relación con problemas de derechos humanos en el país. Esto se ve favorecido por una sociedad con una tradición democrática sólida y un Estado de Derecho robusto.

Sin embargo, en la última década han surgido grupos fundamentalistas o de derecha que han abanderado un discurso que rechaza los "derechos humanos" en su conjunto y en particular los derechos humanos de las mujeres, de poblaciones históricamente discriminadas y de las personas privadas de libertad. Parte de estas manifestaciones resuenan en distintos grupos sociales o se combinan con discursos de odio –no tipificado en Costa Rica- y lenguaje discriminatorio contra poblaciones históricamente vulnerabilizadas. Algunos de estos discursos han sido replicados por políticos, funcionarios públicos o líderes sociales. En virtud del mandato de la Defensoría como INDH, la Institución termina siendo objeto y centro de buena parte de estas manifestaciones.

Ninguna de esas manifestaciones ha llegado a constituir una amenaza directa, ni a transformarse en tentativas más o menos concretas. No obstante, sí existe, en relación con ciertos temas, un ambiente

de intolerancia, particularmente cuando la Defensoría se refiere a derechos de la población LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales), personas privadas de libertad o derechos de las mujeres, en el marco de los cuales se hacen acusaciones fuertes e infundadas contra la institución, su jerarca o llamados a recortarle su mandato o presupuesto.

Si bien la Defensoría no ha registrado amenazas contra sus funcionarias y funcionarios en razón de su trabajo, en un caso concreto, una funcionaria de una oficina regional denunció ser hostigada por parte de una persona que se identificó como funcionario del servicio de inteligencia del país. El asunto fue resuelto satisfactoriamente con la colaboración por parte del Director de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS).

#### **4. Limitaciones a Defensores de Derechos Humanos y ONG**

La DHR ha investigado actuaciones y omisiones de las fuerzas policiales costarricenses que han afectado a activistas, principalmente ambientalistas. Mediante el informe Anual de Labores 2014-2015, nos referimos a la protesta social y a su represión.

“En los últimos años, las manifestaciones han constituido una de las formas de poner en evidencia situaciones o bien de demandar condiciones de parte de las y los habitantes al Estado.

Si bien la Policía Administrativa (Fuerza Pública) tiene por mandato mantener el orden público, en algunas intervenciones se han suscitado actuaciones abusivas contra la integridad personal de las personas manifestantes. En la más reciente investigación de la intervención de la policía, en Chomes de Puntarenas, en contra de los manifestantes que exigían la aprobación del proyecto de Ley de Territorios costeros –TECOCOS-, a través de las redes sociales y de imágenes difundidas por la prensa, se evidenciaron graves niveles de violencia por parte de la Policía”.

Si bien estos hechos no constituyen hechos generalizados o sistemáticos, el país no cuenta con un programa o plan de protección específicos para defensores de derechos humanos y medio ambiente.

#### **5. Libertad de prensa y medios de comunicación**

La primera condena internacional por violación a los derechos humanos contra Costa Rica se dio por un caso de una condena penal contra un periodista por ofender a un funcionario público. Desde entonces, aún cuando las ofensas contra el honor siguen juzgándose en la jurisdicción penal, la jurisprudencia ha logrado incorporar estándares internacionales sobre libertad de expresión, como el que los funcionarios deben ser más tolerantes a la crítica cuando ésta no se da con grosero menosprecio por la verdad. El país derogó la figura del desacato –que sancionaba con cárcel cualquier ofensa a un funcionario público– en el año 2002. Desde hace casi 20 años se han planteado tres proyectos de ley que pretenden mejorar el marco normativo pero ninguno ha logrado avanzar en la corriente legislativa.

Los casos de amenazas e intimidaciones suelen ser hechos aislados en el país, pero no por ello dejan de ser preocupantes. En particular, preocupa la falta de preparación del Estado costarricense para hacer frente a ellos, pues no existe un plan, programa o protocolo de protección específico para periodistas que se vean intimidados por su trabajo.

El caso más reciente conocido por la Defensoría se dio en 2016. La Defensoría fue informada sobre amenazas de un presunto líder narcotraficante a un periodista de un medio de comunicación televisivo. La Defensoría fue informada de que la protección especial que se le había asignado al periodista había sido suspendida abruptamente. La Defensoría informó a la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Durante el año 2017, se dio a conocer un caso en el que presuntamente, un agente de un servicio de inteligencia habría intentado "reclutar" a un periodista de un medio nacional. Esto constituiría una obstrucción al trabajo del periodista y del medio de comunicación. El asunto fue presentado ante el Ministerio Público e informado públicamente.

Si bien los casos de amenazas e intimidaciones contra periodistas son pocos, en el país sí es más común que las instituciones públicas utilicen la publicidad oficial como un mecanismo de premio y castigo contra medios de comunicación. Durante el año 2016 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia consideró que este tipo de medidas constituyen censura indirecta, en consonancia con lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los magistrados afirmaron que se trata de "una forma perversa y antidemocrática de utilizar fondos públicos para dirigir la opinión, según un sistema de 'premio o castigo' a quienes ejercen la libertad de prensa y libre expresión garantizada constitucional y convencionalmente". El Presidente de la República compartió la postura de los magistrados.



## 2. Cumplimiento de las recomendaciones de los comités de derechos humanos de Naciones Unidas al Estado costarricense

### 2.1 Introducción

La Defensoría de los Habitantes, como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) acreditada con estatus A según los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), está llamada a funcionar como un puente para asegurar que los compromisos de derechos humanos que asume el Estado en el ámbito internacional, así como los estándares que desarrolla el sistema internacional de protección, se transformen en realidades en la vida cotidiana de los y las habitantes del país.

La acreditación permite a la Defensoría de los Habitantes gozar de un acceso privilegiado a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. En ese sentido, la Defensoría, en cumplimiento de su labor de promoción, y en tanto INDH, está llamada a impulsar la ratificación de tratados, contribuir a la adopción de esas normas en el ámbito interno, monitorear los avances en la implementación de las obligaciones, e informar a los comités de derechos humanos sobre los avances y los retos para el pleno goce de los derechos humanos en el país<sup>1</sup>.

El 17 de diciembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el papel que desempeñan las INDH en la Resolución A/RES/70/163, en la que resaltó:

...el papel que desempeñan las instituciones nacionales independientes de promoción y protección de los derechos humanos en la colaboración con los Gobiernos para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos a nivel nacional, incluso contribuyendo a la adopción de medidas de seguimiento, según proceda, de las recomendaciones hechas por los mecanismos internacionales de derechos humanos<sup>2</sup>.

En octubre de 2011, con ocasión de la reacreditación que en ese momento se concedió a Costa Rica, el Sub-comité de Reacreditación del entonces Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (hoy GANHRI), hizo hincapié en la importancia de que la Defensoría colaborara con el Sistema Internacional de Derechos Humanos (en particular el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos –Procedimientos Especiales y Examen Periódico Universal- y los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas). Específicamente señaló que la institución debía realizar un seguimiento a nivel nacional de las recomendaciones dimanantes del sistema internacional de derechos humanos<sup>3</sup>.

1 GANHRI, *National Human Rights Institutions and United Nations Treaty Bodies* (GANHRI Backgrounds paper), Mayo de 2016.

2 Resolución 70/163 Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, adoptada el 17 de diciembre de 2015. Publicada el 10 de febrero de 2016. (Resolución A/RES/70/163). Párrafo resolutivo 3.

3 Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Informe y recomendaciones del período de sesiones del subcomité de acreditación.

El presente aporte responde a esa misión de la Defensoría de dar seguimiento a las últimas recomendaciones que han emitido los comités de derechos humanos de Naciones Unidas a Costa Rica.

Todos los tratados de derechos humanos ratificados en el marco de Naciones Unidas incluyen la creación de un comité para supervisar su cumplimiento, así como una obligación al país de presentar informes periódicos sobre el avance de su implementación.

Costa Rica ha ratificado ocho de los nueve tratados universales de Naciones Unidas. El único que no ha ratificado es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Además, Costa Rica ha ratificado un protocolo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, dos protocolos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, un protocolo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tres protocolos a la Convención sobre los Derechos del Niño, un protocolo a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y un protocolo a la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad.

Costa Rica ha presentado informes a todos los Comités correspondientes a los tratados que ha ratificado, con excepción del Comité contra las Desapariciones Forzadas, al cual no ha presentado uno solo a pesar de que debía presentar su primer informe en marzo de 2014.

La trayectoria de Costa Rica en el marco del mecanismo de informes a los Comités ha ido mejorando con el tiempo, tanto en el cumplimiento de los plazos para la presentación de informes como en su calidad. En el caso de algunos informes, el país llegó a tener rezagos que rondaban la década. Esa situación ha venido mejorando con el tiempo, aunque aún se mantienen rezagos de algunos años. En cuanto a la calidad, los primeros informes del país solamente citaban normativa, lo que generaba frustración entre las personas expertas que componen los comités, quienes coincidían en demandar información sobre cómo esas normas se traducían en políticas públicas y en realidades para los y las habitantes del país. Actualmente, los informes son mucho más completos, más relevantes y, sobretudo, más creíbles pues reconocen los retos y pendientes que tiene el país.

Uno de los principales retos para la institucionalidad costarricense ha sido comprender que las obligaciones de derechos humanos no son un asunto que incumbe únicamente a la Cancillería, o al Poder Ejecutivo. Las obligaciones de derechos humanos las asume todo el Estado, y cualquier acto –u omisión– del Estado es susceptible de acarrear responsabilidad internacional. De acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas:

“Se considerará un acto del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de cualquier otra índole, cualquiera que fuera su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central o a una división territorial del Estado”<sup>4</sup>.

Precisamente, en el año 2011, se creó mediante el Decreto Ejecutivo N° 36776-RE, la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos (en adelante la Comisión Interinstitucional) cuyo fin es el de “asesorar permanentemente al Poder Ejecutivo”. Esta comisión, se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y su objetivo general es el de “coordinar la implementación en el ámbito nacional de las obligaciones internacionales en derechos humanos”.

Si bien el arranque de la Comisión fue lento, a partir del 2015 esta instancia intensificó sus coordinaciones mediante una convocatoria abierta a todas las instituciones contempladas en la norma y se programan con mayor regularidad sus sesiones de trabajo.

4 Artículo 4.1, Artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos.

Por otra parte, el sentido de los informes ante los Comités es fomentar un diálogo con las personas expertas que los conforman, con el fin de enriquecer las recomendaciones en beneficio de los y las habitantes de un país. Se busca además, que esa discusión internacional se replique a través de un diálogo nacional con la participación de múltiples sectores. Lamentablemente, esto no se ha logrado en Costa Rica.

Uno de los principales escollos para asegurar que los informes a los Comités sean una ocasión para un diálogo nacional sobre la situación de derechos humanos en el país, es la falta de publicidad tanto de los informes que presenta el Estado costarricense como del documento de recomendaciones u observaciones finales que emite cada Comité. El procedimiento, o cuando menos el inicio del mismo, no se anuncia, lo que inhibe la participación de distintos actores en el proceso a través de la presentación de informes alternativos (conocidos como “informes sombra”). Este secretismo limita la pertinencia del ejercicio de diálogo, de las recomendaciones y la eventual apropiación del mismo por parte de quienes deberían ser el eje de las discusiones: las personas titulares de los derechos humanos.

De acuerdo con su decreto de creación, la Comisión Interinstitucional debe contar con un espacio de consulta permanente para la sociedad civil, el cual, al momento de redactar este informe, no se había creado. Sin embargo, con el apoyo del PNUD y la Defensoría, la Cancillería ha coordinado un proceso para concretar la apertura y la participación activa de la sociedad civil. Para tales efectos, se convocó a una primera reunión abierta durante el mes de marzo del 2017.

La constitución de ese espacio de consulta será fundamental para mejorar el diálogo nacional en torno a los distintos procesos de informe. Sin embargo, los Comités han señalado de manera reiterada que el Estado costarricense debe difundir ampliamente el proceso de elaboración y presentación de informes, así como difundir las recomendaciones.

Durante el año 2016, por primera vez, el Vicecanciller de la República presentó el informe que el Estado presentaría ante el Comité de Derechos Humanos a la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa. Esa es una práctica sana que debe replicarse para todos los procesos de presentación de informes. No obstante, la Defensoría considera que no corresponde únicamente a la Cancillería promover ese diálogo. Todos los Poderes del Estado, las instituciones autónomas y descentralizadas, las municipalidades así como cualquier otra entidad del Estado, deben participar en estas discusiones.

Con miras a promover ese diálogo, facilitar la consulta y, cumplir con su obligación de dar seguimiento a las recomendaciones de los comités de derechos humanos, la Defensoría de los Habitantes presenta sus insumos respecto de logros y retos en el cumplimiento de las recomendaciones de siete comités de derechos humanos de Naciones Unidas que han emitido observaciones al país.



### **2.2.1. Comité de Derechos Humanos**

El PIDCP, junto con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) y la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) conforma lo que se conoce como la Carta Universal de Derechos Humanos. Estos instrumentos han sido los pivotes del desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH o el Comité para esta sección) supervisa el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Junto con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es el que tiene el mandato y margen más amplio de actuación.

El PIDCP fue adoptado en 1966. Costa Rica lo firmó ese mismo año y lo ratificó dos años después. No obstante, el Pacto no entró en vigor sino hasta 1976. Según el artículo 40 del Pacto, el país debía presentar su primer informe en 1977, y a partir de ese momento, cada vez que lo solicitara el Comité. El primero se presentó en 1979 y desde entonces, Costa Rica ha presentado seis informes. En relación con otros comités, los informes sobre derechos civiles y políticos se presentan con menos retrasos, pues no son mayores a dos o tres años.

El último examen de Costa Rica frente al Comité se realizó en el año 2016. La Defensoría de los Habitantes presentó un informe alternativo, y participó en el proceso de diálogo en marzo de ese año. El presente informe se relaciona con algunas de las recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos en abril de 2016.

#### **Combate a la discriminación**

El principio de no discriminación es un elemento transversal a todas las obligaciones de derechos humanos. El CDH señaló que Costa Rica debe redoblar esfuerzos por erradicar los estereotipos y la discriminación contra indígenas, afrodescendientes, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, y las personas con discapacidad, entre otras, poniendo en marcha campañas de concientización a fin de promover la tolerancia y el respeto de la diversidad. El Comité también señaló que se debe acelerar la adopción de una ley para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, con una prohibición general de la discriminación y disposiciones que permitan una reparación a las personas que la sufren.

La Defensoría de los Habitantes, en muchos casos con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, ha emprendido una serie de campañas para combatir la discriminación y promover el respeto a la diversidad. Distintos órganos del Ejecutivo también han emprendido y apoyada distintas campañas para combatir, por ejemplo, la violencia contra las mujeres. El sector privado también ha puesto su granito de arena para combatir el racismo en el deporte, por ejemplo.

Si bien cada una de esas campañas es importante, es necesario complementarlas con políticas públicas y normativa contra la discriminación. De ahí que en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de



la Asamblea Legislativa, la DHR apoyara la redacción del proyecto de ley No. 20 174, *Ley Marco para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, racismo e intolerancia*; que actualmente se discute en la Asamblea Legislativa. La propuesta procura llenar los vacíos de las potestades del Estado y su institucionalidad, a partir de la generación de un marco legal mínimo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio y que refuerce la capacidad del Estado para atender las diversas manifestaciones que tiene la discriminación en la sociedad costarricense, reconociendo la discriminación como fenómeno político, social, económico y cultural. El proyecto permite a la institucionalidad del país, la adopción de las medidas necesarias no sólo para su sanción, sino especialmente en su prevención al actuar sobre los procesos que legitiman y reproducen esta forma de violación de los derechos humanos.

Además de estas leyes es urgente que el país cumpla con sus compromisos en el marco del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, que si bien va por su tercer quinquenio, a la fecha Costa Rica no ha cumplido con los objetivos de la primera fase, que se refiere a la inclusión de derechos humanos en primaria y secundaria<sup>1</sup>. Costa Rica ni siquiera cuenta con una política o al menos un programa de educación en derechos humanos. La Defensoría de los Habitantes, durante todo 2016, convocó a una red de educación en derechos humanos, que comenzó a trazar las primeras líneas hacia un política nacional de educación en derechos humanos.

El Comité mencionó en particular que el país debe adoptar medidas efectivas para poner fin a la discriminación y estigmatización social de las personas de la comunidad LGBTI, “con el fin de enviar un mensaje claro de que no tolera ningún tipo de acoso, discriminación o violencia”. Asimismo señaló que todos los casos de violencia deben investigarse y los responsables, procesados y castigados con sanciones apropiadas.

El Ejecutivo, también emitió un decreto que prohíbe toda forma de discriminación contra esta población. Sin embargo, el país aún no ha tipificado los crímenes de odio y por lo tanto no se llevan registros judiciales sobre estos casos, ni se abordan las investigaciones para abordar los elementos discriminatorios de los hechos.

En el año 2015, la Defensoría de los Habitantes, gracias a una alianza público-privada con la agencia de comunicación La Tres, realizó una campaña de sensibilización sobre la discriminación contra la población LGBTI.

## Derechos Humanos de las Mujeres

El CDH conminó a Costa Rica a continuar con los esfuerzos para eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres, a adoptar las medidas especiales temporales que sean necesarias para aumentar la participación política de las mujeres en todos los niveles del Estado, y su representación en puestos directivos en el sector privado.

Esta recomendación se ha cumplido parcialmente. Costa Rica no cuenta con una política de empleo tendiente a reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres, o la brecha laboral vinculada con la división sexual del trabajo que impide el reconocimiento y retribución del trabajo de las mujeres en el hogar; ni política alguna que favorezca la inserción laboral de las mujeres con responsabilidades familiares, o su incorporación al empleo a partir de la disolución del vínculo matrimonial o de pareja<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Proyecto revisado del plan de acción para la primera etapa (2005-2007) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos, 2 de marzo de 2005, A/59/525/Rev.1

<sup>2</sup> Según informa el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), para el segundo trimestre de 2016 la población ocupada se estimó en 1,95 millones de personas y la tasa de ocupación disminuyó en 4,5 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del año 2015, ubicándose en 51,8%. Esa disminución de la tasa de población ocupada afectó principalmente a las mujeres y actualmente es 38,4% para las mujeres y en 65,2% para los hombres. Para el período 2012-2013, los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) resaltaron la menor participación de las mujeres en el mercado laboral, indicando que el 50% de las

No obstante, se han dado esfuerzos destacables. En el ámbito rural, el INAMU señala que impulsa el fomento de las micro y pequeñas empresas lideradas por mujeres, como una esfera privilegiada donde las mujeres pueden insertarse satisfactoriamente en la economía local, articulando y facilitando el acceso de los servicios de apoyo a la MIPYME y a los recursos productivos. Además, se desarrollan en las diversas regiones del país anualmente ferias de empleabilidad, ferias para mujeres emprendedoras, y ruedas de negocios para impulsar las iniciativas de producción económica de las mujeres<sup>3</sup>.

Sin embargo, no se ha demostrado la incorporación de medidas para romper los estereotipos de género para el acceso de las mujeres a labores tradicionalmente masculinas. Por ejemplo, según informó la Dirección General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el personal permanente está compuesto por 635 hombres y 14 mujeres. Hay 15 bomberas suplentes y 189 bomberos suplentes; 6 bomberas ocasionales y 72 bomberos ocasionales.

En relación con el trabajo doméstico, existe una deuda persistente en materia de derechos de las mujeres trabajadoras domésticas cuya remuneración salarial es menor a la de la persona trabajadora no calificada. Costa Rica debe atender los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas y favorecer una política salarial que mejore las condiciones laborales de estas mujeres trabajadoras.

Costa Rica requiere una política de empleo basada en los derechos humanos, con un enfoque género sensitivo y que responda a las necesidades actuales de la población. Todo ello para garantizar el desarrollo pleno de los derechos, la igualdad y no discriminación, y el fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia. Si bien el país ha avanzado en la incorporación de medidas para favorecer el acceso y permanencia de las mujeres en el empleo, debe establecer sobre acciones concretas para eliminar las brechas salariales, romper las barreras impuestas por los estereotipos de género y disminuir el desempleo femenino.

Por otra parte, las mujeres tienen una mayor participación en el sector público: en el 2009 ocupaban un 46,4% de los puestos directivos, y en el 2013 representaban un 47,6%, con lo cual su participación se acercó a la paridad.

En el sector privado las mujeres ocupan una tercera parte de los puestos directivos; en el año 2009 ocupaban un 23,3% de estos puestos, porcentaje que aumentó a un 32,5% en el 2011, disminuyó en el 2012 y vuelve a aumentar en el 2013, a un 31,9%. Se evidencia una ausencia de mecanismos que promuevan el ascenso y la promoción de las mujeres en las empresas<sup>4</sup>.

Mediante la Ley N° 8901 que incorporó la paridad de género en la integración de las directivas de las asociaciones solidaristas, sindicatos y otras asociaciones, se ha favorecido la participación de las mujeres en puestos de toma de decisión y se ha generado importante jurisprudencia a través de casos, que han ampliado las oportunidades de las mujeres. No obstante lo anterior, y a pesar de que la Convención CEDAW se encuentra debidamente integrada al ordenamiento jurídico nacional, las mujeres cooperativistas no pueden acceder a los puestos directivos ya que no fueron incluidas las cooperativas, en la ley recién mencionada.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emitió el dictamen DAJ-AE-110-16 de fecha 22 de abril de 2016, según el cual no existe la obligación de garantizar la representación paritaria de hombres y mujeres en las juntas directivas de las asociaciones cooperativas, ni disposición legal que faculte al Ministerio

---

mujeres trabajan menos de 40 horas semanales y que de cada 100 hombres 76 trabajan o buscan empleo, mientras que de cada 100 mujeres, 45 trabajan o buscan empleo. En el informe rendido por el país ante el Comité de Derechos Humanos con ocasión al Sexto Informe Periódico, se indicó que los ingresos de las mujeres por realizar el mismo trabajo que los hombres son 28% menos, y que en el sector privado, donde se ubica la mayor parte de la población ocupada, los ingresos de las mujeres representan el 72% de lo percibido por los hombres.

3 Fuente: Séptimo informe periódico CEDAW.2015

4 Fuente: Estado de los Derechos de las Mujeres, 2015.

a exigir esa representación como requisito para la inscripción de las asociaciones cooperativas. Esa interpretación es contraria a los estándares y compromisos internacionales de derechos humanos que debe respetar el país.

En Costa Rica existe el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), encargado de la supervisión, promoción y financiamiento y apoyo a las asociaciones cooperativas en Costa Rica y su junta directiva está compuesta en su totalidad por hombres. Por otra parte, en el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP), entidad conformada por personas delegadas del sector cooperativo, solamente dos de ocho integrantes del Directorio son mujeres. Desde el año 2011 existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa para reformar la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, para crear el un comité nacional para la equidad e igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres del movimiento cooperativo, que ya cuenta con un dictamen afirmativo de mayoría.

Se han efectuado importantes avances para el acceso de las mujeres al mundo político y a las posiciones de poder que les permite participar activamente en la toma de decisiones. No obstante, el Estado debe tomar las medidas pertinentes para garantizar el acceso y permanencia de las mujeres en los puestos de decisión y ello requiere una mejora continua de la implementación de los mecanismos que garantizan el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y su participación constante en todos los espacios en los que se desarrolle.

El CDH recomendó al país revisar la legislación sobre aborto de forma que se permita la interrupción cuando el embarazo es consecuencia de una violación, incesto o por malformaciones incompatibles con la vida, para que las barreras legales no lleven a las mujeres a recurrir a abortos clandestinos que pongan en riesgo su salud y la de su vida. Asimismo, señaló la necesidad de adoptar rápidamente un protocolo que garantice el acceso al aborto cuando exista un riesgo para la vida o salud de la mujer.

No se han presentado proyectos de ley en ese sentido, ni se han promovido reglamentaciones internas para los servicios de salud públicos y privados. Actualmente el Estado se encuentra en un proceso de solución amistosa en el marco de una petición presentada ante la CIDH por la denegación de la interrupción terapéutica del embarazo a dos mujeres que presentaban gestaciones de productos con malformaciones incompatibles con la vida extrauterina (MIVE).

Por otra parte, actualmente no se cuenta con un protocolo sobre la interrupción del embarazo en los supuestos actualmente permitidos por la Ley. Al momento de redactar el presente informe, la discusión sobre una norma técnica al respecto no había llegado a su publicación.

El Comité también señaló que Costa Rica debe asegurar que los servicios de salud sexual y reproductiva, sean accesibles para todas las mujeres y adolescentes, continuar con sus esfuerzos en los programas de educación de carácter formal e informal sobre la importancia del uso de anticonceptivos y los derechos en materia de salud sexual y reproductiva, así como velar porque los casos de violencia contra las mujeres en los servicios de salud sean debida y rigurosamente investigados, enjuiciados y sancionados de forma apropiada.

Estas recomendaciones han sido cumplidas parcialmente. En materia educativa, se establecieron los Programas de Educación para Afectividad y Sexualidad Integral a partir del 2013 (tercer ciclo del sistema educativo) y se ampliaron a otros ciclos durante en el 2016 y 2017. Sin embargo, persiste una ausencia de promoción y divulgación de campañas de prevención del embarazo adolescente, transmisión de ITS, sexualidad saludable y otros derechos sexuales y reproductivos.

No se conoce información que permita afirmar que se ha procurado una ampliación de los servicios de salud sexual y salud reproductiva, ni se conocen investigaciones en sede penal a partir de los casos de violencia obstétrica perpetrada en los centros de salud. Se tiene información sobre denuncias disciplinarias pero no de su traslado a conocimiento del Ministerio Público.

El Estado ha cumplido parcialmente con la recomendación de eliminar la prohibición de la fecundación *in vitro* y de evitar restricciones excesivas para el acceso a esa técnica. Fue a través de una orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del cumplimiento de la sentencia de seguimiento sobre el Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica que en el año 2016 se levantó oficialmente la prohibición de FIV que se encontraba vigente de hecho, y se inició el trámite para la autorización del funcionamiento de centros y laboratorios FIV en el ámbito privado. A la fecha, el Estado continúa sin brindar el servicio en los centros públicos de atención en salud.

Respecto de la violencia contra la mujer, el Comité ha sido enfático en que el Estado costarricense debe tomar las medidas que sean necesarias para eliminar la violencia contra la mujer, y establecer un sistema que permita el acceso a un recurso efectivo, incluyendo rehabilitación para las víctimas. Entre las acciones referidas CDH se incluye el multiplicar el número de albergues, y dotarles de los recursos humanos y materiales necesarios; el adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para prevenir y sancionar todo tipo de violencia contra mujeres y niños; establecer un sistema de denuncia y una base de datos sobre los actos de violencia contra las mujeres, niñas y niños para poder analizarlos y adoptar medidas adecuadas al respecto.

En relación con la implementación de política pública en violencia contra las mujeres, el Estado costarricense emitió el Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI). Al ser una política de alcance nacional, el PLANOVI plantea la articulación del accionar de las instituciones que conforman el Sistema Nacional desde sus competencias establecidas por ley.

No obstante, el Sistema Nacional adolece de varios elementos básicos para ser efectivamente un sistema. La Defensoría ha identificado las siguientes carencias:

1. Ausencia de socialización de las decisiones o líneas de trabajo que emite el Consejo Nacional – órgano político superior del Sistema - a los restantes espacios de trabajo de la estructura organizativa del Sistema Nacional.
2. Se adolece de una participación importante de sociedad civil en las distintas instancias que conforman el Sistema Nacional y de estrategias eficientes para su convocatoria y permanencia de ellas.
3. Existe una necesidad urgente de fortalecimiento de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional, ya que ésta se encuentra designada en un área administrativa de INAMU cuyas funciones de coordinación en la planificación, implementación y seguimiento de la política son un recargo a sus funciones ordinarias.

Asimismo, actualmente no existe un plan de acción vigente de la política nacional del Sistema, ya que el último PLANOVI abarcó el período 2010-2015.

La Defensoría estima que existen grandes pendientes en esta materia y que corresponde al Estado tomar medidas concretas para contar con un sistema funcional de atención y prevención de la violencia, así como de un plan nacional actualizado para cumplir con los compromisos con los derechos humanos de las mujeres.

Costa Rica ha realizado algunos esfuerzos en la mejora de su sistema de reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra la mujer. El Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica (SUMEVIG) permite reunir las cifras oficiales relacionadas con violencia contra las mujeres que producen varias instituciones estratégicas del Estado costarricense - bajo la

coordinación del INAMU - aportándoles un análisis como valor agregado. Sin embargo, su periodicidad y su actualización es relativa ya que el último documento emitido por SUMEVIIG fue publicado en el mes de noviembre del 2014, el cual presenta 15 indicadores correspondientes al período 2008-2011. Asimismo, hace un año el Poder Judicial inauguró el Observatorio de Violencia que, entre varias informaciones, ofrece algunos datos estadísticos sobre la violencia de género.

La Defensoría estima que es urgente que el Estado cuente con datos actualizados y unificados tanto de los eventos de violencia, como de la atención que brinda a las mujeres, y además que publique esa información con el fin de verificar el impacto de los servicios.

En su Primer Informe Hemisférico del 2008, el Mecanismo de Seguimiento a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" (MESECVI) apuntó la necesidad de realizar encuestas sobre la violencia que sufren las mujeres o incluir módulos sobre dicha violencia en las encuestas nacionales y censos, con el fin de tener conocimiento de la situación real que viven las mujeres en el país.

Costa Rica cuenta con una única experiencia en el año 2004 y actualmente se encuentra en marcha el proyecto de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres, cuyo plan piloto fue recientemente ejecutado. Asimismo, y con ocasión de la aprobación de la Ley N° 9325 sobre Contabilización del Aporte del Trabajo Doméstico no Remunerado en Costa Rica en el mes de octubre del 2015, el Estado costarricense se encuentra elaborando una propuesta de cuestionario para la realización de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo proyectada para el año 2017. El Estado debe asegurar los fondos necesarios a nivel presupuestario, así como los recursos humanos y logísticos óptimos para una debida ejecución de las encuestas.

Según información del INAMU, los Centros de Atención y Albergue Temporal para Mujeres en situaciones de riesgo de muerte y sus hijos e hijas (CEAAM), administrados y financiados por el Estado, procuran alternativas para garantizarles la protección efectiva. Durante el año 2014 los CEAMM tuvieron una alta demanda, pero en todo momento hubo respuesta efectiva para las mujeres que requirieron atención y albergue temporal, por lo que no se ha identificado una necesidad descubierta que requiera de un aumento en la cantidad de centros. En este período (2011-2014) los centros han albergado un total de 1339 mujeres y 2133 niños y niñas.

Por otra parte, se redefinió el modelo de atención, a fin de poder ofrecer a las mujeres además de la seguridad que da el albergue, la oportunidad de desarrollar una serie de habilidades y capacidades que fortalezcan su proyecto de vida, lo que ha implicado la necesidad de realizar modificaciones a la infraestructura existente.

Un punto medular en los cambios que se han implementado son los servicios de acompañamiento, asesoramiento jurídico y representación legal que el INAMU ofrece a las víctimas, y que son necesarios para realizar los trámites contemplados en esta Ley.

### **Combate a la trata de personas**

El Estado, de acuerdo con el CDH, debe hacer un mayor esfuerzo por luchar contra la trata de personas, investigar y enjuiciar a los responsables, y combatir firmemente la impunidad en estos casos. Por otra parte, debe garantizar el acceso de las víctimas a recursos efectivos, incluyendo su rehabilitación y promover la recolección de datos estadísticos comprehensivos a fin de fortalecer sus esfuerzos contra la trata de personas.

Al respecto, en febrero de 2013 entró en vigencia 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), Ley 9095, la

cual prohíbe todas las formas de trata de personas y establece penas de entre 4 a 20 años de prisión; las cuales son suficientemente severas y proporcionales a las establecidas para otros delitos graves reconocidos en la legislación penal nacional. La ley incorpora importantes principios de derechos humanos y se deriva y desarrolla las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y su Protocolo (en relación con la adopción ilegal, la venta de órganos, el movimiento de personas con el fin de promover la prostitución y la explotación laboral). Si bien su adopción fue un paso trascendental para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas, persisten retos, particularmente en la interpretación de las normas.

El país cuenta con una Coalición Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, cuya secretaría técnica se encuentra a cargo de una gestión de la Dirección General de Migración y Extranjería. Esta entidad está creada mediante Ley N° 9095 y se cuenta ya con su respectivo reglamento. La Secretaría Técnica cuenta con registros de las personas víctimas de trata así como el seguimiento que se les brinda por medio de la plataforma interinstitucional. La cantidad de personas menores de edad identificadas es muy baja.

Pese a los esfuerzos realizados por el Estado costarricense, persisten aspectos importantes de mejorar y definir, con el propósito de fortalecer de manera integral la atención del delito de trata de personas (prevención, investigación, persecución y sanción del delito, así como la atención adecuada de las víctimas de este crimen). Debe mejorarse la gestión para la utilización de los recursos destinados para proporcionar servicios integrales a las víctimas de trata de personas.

### **Situación de personas privadas de libertad**

El Comité llamó la atención al Estado para que adopte las medidas eficaces para mejorar las condiciones materiales de los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento y responder a las necesidades básicas de la población privada de libertad. Asimismo, señaló que la prisión preventiva debe imponerse únicamente como medida excepcional y no por períodos excesivamente prolongados.

La Defensoría reconoce los esfuerzos que ha realizado el Estado en el campo penitenciario con la inauguración de nuevos espacios carcelarios y la adopción del brazalete electrónico. Sin embargo, Costa Rica mantiene tasas de hacinamiento carcelario en el orden del 43.5%; lo cual torna insuficiente los esfuerzos llevados a cabo para paliar esta realidad que padece la población privada de libertad en los distintos centros penitenciarios.

Al incumplimiento en materia de Derechos Humanos en el ámbito penitenciario se suma el uso generalizado de la prisión preventiva en sede penal, lo cual agudiza el problema del hacinamiento carcelario. Por lo que el acatamiento de lo dispuesto por el Comité de DDHH está lejos de ser satisfecho por parte del Estado costarricense.

En relación con las mujeres, 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. La DHR ha conocido las deficiencias y problemas estructurales del centro penitenciario Vilma Curling R. (antiguo Buen Pastor). Se ha insistido a la administración penitenciaria el deber de garantizar que cualquier tipo de inversión que se realice para atender la situación del CAI Vilma Curling R. cumpla con criterios de calidad, seguridad y durabilidad de los bienes y servicios, de buena administración y eficiencia.

Las mujeres privadas de libertad, en un gran porcentaje, son jefas de hogar. Es por ello que la obtención de recursos económicos para el sustento de las personas a su cargo representa un asunto prioritario, sin embargo, en dicho CAI son escasas las oportunidades laborales y si las hay, es muy poca la retribución económica que reciben.

## Migrantes

El CDH manifestó que el Estado costarricense debe hacer un mayor esfuerzo por mejorar de manera sostenible las condiciones de vida en los centros de detención para migrantes, entre otras cosas, respecto de los servicios de salud y las condiciones sanitarias de calidad adecuada. Asimismo, el país debe garantizar que la detención administrativa a los efectos de la inmigración esté justificada como medida razonable, necesaria y proporcionada y se utilice tan solo como medida de último recurso y durante el plazo más breve posible que sea apropiado.

El Estado costarricense se ha comprometido a dar atención a las personas en tránsito y en condición irregular, personas víctimas del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas mediante la directriz presidencial número 57; la cual involucra a los ministerios de la Presidencia, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Planificación, así como el INAMU y el IMAS. La directriz "tiene como objetivo establecer lineamientos para la debida coordinación y colaboración interinstitucional que permita atender, de manera integral, a las personas en tránsito y en condición irregular, personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de trata de personas, pertenecientes a los flujos migratorios mixtos que se encuentran en el territorio nacional", reza el primer artículo de la directriz firmada el 18 de octubre y publicada el 31 de ese mes del 2016.

En materia de detención administrativa de personas en condición irregular y sujetas a procesos de deportación, debe indicarse que las condiciones de infraestructura migratoria requieren de sensibles mejoras a efectos de no reproducir condiciones carcelarias para quienes enfrentan una privación de orden administrativo y no-penal.

## Derechos de los niños, niñas y adolescentes

El Estado ha cumplido parcialmente la recomendación de tomar medidas eficaces para combatir el fenómeno de los niños y niñas en situación de calle y la explotación de los niños y niñas en general. El CDH también señaló que el Estado debe organizar campañas de concienciación ciudadana sobre los derechos del niño.

En el año 2008 se construyó el «Centro de encuentro del PANI» con su respectivo modelo de atención y estrategia de abordaje para brindar la primer atención por parte del PANI a personas menores de edad en situación de calle o con adicción a drogas. La Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021, prevé para esa fecha una disminución del 60% de niños y niñas en condición de calle y con conductas de callejización.

La Defensoría de los Habitantes y Unicef emprendieron, además, una campaña titulada "Hacer visible lo invisible" contra la violencia hacia niños y niñas. El PANI también ha emprendido campañas sobre derechos de los niños y las niñas.

Uno de los elementos esenciales de protección de los derechos de los niños y las niñas es asegurar el registro de su nacimiento lo más pronto posible. El Comité ha señalado que el Estado debe seguir con sus esfuerzos para asegurar estos registros, y llevar a cabo campañas para el registro de personas adultas no han sido registradas.

Al respecto, uno de los mayores desafíos en cuanto a registro de nacimientos corresponde a las zonas fronterizas. Ejemplo de ello es la situación de los niños y niñas de la etnia Ngöbe Buglé asentada en territorio panameño y costarricense. Se ha promovido el Proyecto Chiriticos para promover la regularización registral con el apoyo del ACNUR, pero el Estado debe garantizar la sostenibilidad de la iniciativa.

Finalmente, el Comité de Derechos Humanos señaló que Costa Rica debe adoptar medidas para facilitar la reintegración en la sociedad de las personas menores de edad en conflicto con la ley.

Al respecto, el Poder Judicial en conjunto con el Ministerio de Justicia han adoptado la Política Nacional de Justicia Restaurativa, que pretende la no judicialización y la aplicación de los principios de la diversificación. Una justicia penal juvenil debe estar regida por los principios de intervención mínima y el de subsidiariedad, así como por el principio educativo, entendido como un principio orientado hacia la formación de las personas menores de edad en la permanente construcción de su ciudadanía y de su autonomía.

A partir del presente año, se regionalizará el Programa de Sanciones Alternativas, con el fin de evitar su incumplimiento por la distancia o la situación socioeconómica y se dará mayor seguimiento *in situ* a las personas menores de edad con sanciones alternativas. Aparte de ello, hay una ONG que brinda atención a las personas menores de edad en conflicto con la Ley, denominada SURGIR, acreditada por el PANI. Sobre el Centro de Desintoxicación para Personas Menores de Edad del IAFA, atiende una población importante de manera ambulatoria. El internamiento, en la mayoría de los casos, se da por orden judicial.





## 2.2.2 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC, CDESC o en este capítulo, el Comité) se creó con la resolución No. 1985/17 de fecha 28 de mayo de 1985 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas con el propósito de ser el supervisor del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), concretamente de la parte IV del Pacto.

Dado que todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos de cumplimiento sobre la forma en que se cumplen estos derechos dentro de sus límites, el Comité se manifiesta posteriormente girando las recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales". A continuación se detallan las recomendaciones giradas al Estado costarricense, así como las diferentes acciones u omisiones que han sido identificadas por la Defensoría de los Habitantes en relación con el "cumplimiento país" de las mismas.

Costa Rica ratificó el PIDESC en 1968, sin reservas. El Pacto entró en vigor en 1976. El Estado debía presentar su primer informe el 1 de setiembre de 1977 y no lo presentó sino hasta el 1 de marzo de 1989, con doce años de retraso. El segundo informe debía presentarlo en 1993, y no se presentó sino hasta el 5 de mayo de 2006, 13 años después. En virtud del retraso, Costa Rica presentó en un solo informe, los reportes II, III y IV que también estaba debiendo y que abarcaban desde 1990 hasta el 2004. El último informe, debía presentarse el 30 de junio de 2012, y no se presentó sino hasta el 24 de octubre de 2014.

El 29 de enero de 2016 la Defensoría presentó al Comité su informe alternativo independiente respecto del cumplimiento del PIDESC por parte de Costa Rica. La Defensora de los Habitantes tuvo una conversación en línea con el integrante del Comité designado como Relator para el país, Rodrigo Uprimny. Sobre las recomendaciones que emitió el Comité DESC el 7 de octubre de 2016, a partir del último informe del Estado, es que se realizó el presente capítulo.

El Comité DESC ha desarrollado la naturaleza de las obligaciones de derechos humanos económicos, sociales y culturales, y ha señalado que si bien se reconoce una realización paulatina de los mismos, en virtud de las restricciones financieras de los Estados, existen obligaciones que tienen un efecto inmediato, entre ellas la de no discriminación. La otra obligación es la de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto. Por lo tanto, si bien se reconoce que el cumplimiento pleno de los DESC es progresivo, la inacción sería una violación pues todo está obligado a demostrar que ha tomado medidas concretas y efectivas para satisfacerlos, sin discriminación de ningún tipo<sup>1</sup>.

### Consejo Presidencial Social

El Comité DESC recomendó al Estado que se garantice un funcionamiento efectivo por parte del Consejo Presidencial Social como órgano rector y con autoridad y capacidad suficiente para poder coordinar la

---

1 Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/1991/23.

efectiva implementación de las políticas sociales del Estado. Para cumplir este papel, debería tener los recursos financieros, humanos y técnicos suficientes para su efectivo funcionamiento.

El Consejo Social Presidencial se ha constituido, en ausencia de un ministerio de asuntos sociales en el país, en la instancia de coordinación de instituciones del sector social. El 20 de agosto de 2014, se emitió el Decreto N° 38536-MP-PLAN que definió la organización del Consejo Presidencial Social (CPS). No obstante, a diferencia de una estructura ministerial, no cuenta con los recursos financieros ni la capacidad institucional para asegurar la efectiva implementación de las políticas sociales del Estado.

No obstante, la Defensoría reconoce que aún con esa carencia de recursos, el Consejo Presidencial Social ha tenido logros importantes de articulación, por ejemplo: la herramienta de medición del Índice Pobreza Multidimensional (IPM); los círculos de diálogo de los ODS; las actividades de incorporación a OCDE; la estrategia Puente al Desarrollo, que tiene por finalidad la atención de la pobreza extrema en los 75 distritos con la mayor concentración de pobreza en el país; el seguimiento al SINIRUBE para la articulación institucional y la homologación de los instrumentos de información de las instituciones que desarrollan los principales programas sociales; la articulación de opciones para atención de personas extranjeras en condición migratoria irregular; el seguimiento a la Política Nacional para la Atención de Personas en Situación de Abandono y Situación de Calle; entre otros.

Asimismo, en ausencia de una instancia del Ejecutivo que dirija la implementación de políticas de derechos humanos, transversalice enfoques basados en derechos humanos en la política pública, es el Consejo Presidencial Social, con el liderazgo de la Vicepresidencia, el ente que ha intentado llenar ese vacío, aunque quedan pendientes de relevancia. La deuda más importante para una adecuada implementación de las obligaciones de derechos humanos, es la ausencia de una Política Nacional de Derechos Humanos.

El que sea el Consejo Presidencial Social quien lleve la batuta en materia de derechos humanos, crea la impresión de que los derechos humanos son un tema social, sin relación con lo económico. Por el contrario, la integralidad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos exigen romper con esas divisiones. La política fiscal, el comercio exterior y las políticas agrícolas tienen tanta incidencia en los derechos humanos como las políticas contra la pobreza.

La Cancillería sigue viéndose como el responsable del tema de derechos humanos, creando la imagen de que se trata de asuntos de política exterior, cuando en realidad los derechos humanos deben ser el fin de toda política pública nacional, sin que haya un ente con el mandato legal ni la capacidad de asegurarlo.

### **Política fiscal como garantía de los DESC**

El Comité recomendó a Costa Rica que tome todas las medidas para que las reformas tributarias en discusión sean redistributivas y socialmente justas para combatir los crecientes niveles de desigualdad y aumentar la disponibilidad de recursos para implementar los derechos económicos, sociales y culturales.

La DHR ha advertido a lo largo de más de dos décadas que la estructura tributaria costarricense es regresiva y que atenta doblemente contra los derechos humanos de las y los habitantes del país: en Costa Rica no es cierto que quienes más recursos tienen, más impuestos pagan, hay fuentes de riqueza que no están siendo gravadas y los portillos para la evasión y la elusión permiten que los grandes capitales escapen de sus obligaciones tributarias.

Ante consulta de la Defensoría, en seguimiento a esta recomendación, el Ministerio de Hacienda<sup>2</sup> informó sobre las reformas tributarias que se promueven:

<sup>2</sup> Oficio DM-0222-2017, 8 de febrero de 2017.

*"Tanto la propuesta original, como la propuesta alternativa, contemplan medidas redistributivas y contra el aumento de la pobreza: En el caso del Impuesto de Renta, dada la estructura del impuesto en el caso de los salarios, el hecho de que el mínimo de imponible en ese rubro no se toca, y que son las personas de mayores recursos las que obtienen renta por sus inversiones en capital, el impuesto es decididamente progresivo y contribuirá a una mejor distribución de la riqueza. En el caso del IVA, la propuesta prevé la devolución del impuesto completo al 30% de las familias de menores ingresos, con lo que hemos estimado que la pobreza en el país llegaría a ser de menos del 17%, al iniciar el proceso de devolución del IVA" (...) Hay compromisos que, como país, hemos adquirido en el pasado y que estamos llamados a seguir defendiendo, entre éstos, el financiamiento a la educación pública (8% del PIB), al PANI, a la seguridad ciudadana y a la deuda política. Los mandatos constitucionales, legales y contractuales demandan el 95% del Presupuesto Nacional y ello lo hace sumamente inflexible, además de que algunas de estas asignaciones obligatorias del presupuesto se crearon o se revisaron en el pasado sin considerar su fuente de financiamiento (...) Debemos contar con los recursos necesarios para seguir fortaleciendo este pacto social que como país hemos construido en el tiempo, sin poner en riesgo las finanzas públicas. Sin embargo este camino lo hemos recorrido sin considerar nuevos recursos que nos permitan sostener nuestro Estado Social de Derecho, por lo que hemos tenido que recurrir al endeudamiento desde hace décadas, situación que se ha venido agravando desde el año 2009. La situación de la deuda es un riesgo para el desarrollo futuro... si bien hemos controlado a corto plazo, podría llevarnos a un panorama de crisis más profundo en el futuro".*

Las reformas están propuestas, pero Costa Rica continúa incumpliendo flagrantemente la recomendación del Comité. El continuar con el incremento de la deuda pública no es una opción, pues a la postre, son las personas en situación de mayor vulnerabilidad, aquellas que necesitan de la acción del Estado para acceder a educación, salud y una vejez digna, quienes terminarán pagando injustamente la inacción del país.

### **Deudas con los pueblos indígenas**

El Comité DESC recomendó al Estado una serie de medidas para asegurar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, su autodeterminación, así como el derecho al disfrute de sus tierras ancestrales.

Entre las medidas recomendadas incluyó el agilizar la aprobación del Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Este proyecto que se tramita bajo el número 14 352, se encuentra en el orden del día del Plenario, pero no fue convocado por el Ejecutivo durante las sesiones extraordinarias.

La DHR reconoce la importancia de la actualización del marco normativo costarricense en materia de derechos de los pueblos indígenas y es consciente de que el proyecto de ley de desarrollo autónomo fue propuesto por los propios pueblos indígenas teniendo como principal base el Convenio N° 169 de la OIT, que en ese momento recién había suscrito nuestro país. Lamentablemente, la falta de voluntad política y la ausencia de un verdadero compromiso con los pueblos indígenas se han evidenciado con el total desinterés en esta iniciativa.

El paso del tiempo ha tenido efectos sobre el texto propuesto, por lo que la DHR considera que algunos capítulos o contenidos del proyecto podrían implementarse de manera más rápida y efectiva a través de decretos ejecutivos, por ejemplo. No obstante, en estos momentos se encuentra desactualizado en algunos de sus contenidos y podría tener vicios de inconstitucionalidad. A criterio de la Defensoría, la propuesta debería enriquecerse y actualizarse a la realidad, condiciones y aspiraciones de los pueblos indígenas.

El Comité DESC también requirió garantías para la consulta de los pueblos indígenas, con el fin de que estos puedan dar su consentimiento libre, previo e informado respecto de decisiones que les afecten. Mediante Directriz N° 042-MP del 4 de marzo del 2016, la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia instruyeron la construcción de un mecanismo de consulta entre el Gobierno y los pueblos de los veinticuatro territorios indígenas del país, con la finalidad de contar con un instrumento que operativice la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada. El proceso a cargo del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo dio inicio en el 2016 y, al momento de redactar este informe, seguía en marcha. La DHR ha participado como observadora en algunas de las actividades y se mantendrá vigilante sobre el proceso.

Otra de las recomendaciones del Comité fue la de garantizar el pleno disfrute y disposición de las tierras ancestrales por parte de pueblos indígenas, incluyendo el reconocimiento legal, la protección jurídica y la restitución de las mismas cuando sean terrenos ocupados por personas no indígenas.

Lamentablemente los conflictos relacionados con el uso y posesión de tierras continúan principalmente en los territorios indígenas ubicados en Buenos Aires, donde se siguen reportando situaciones de violencia física y patrimonial.

En los primeros meses del año 2016 inició la ejecución del Plan Nacional de Recuperación de Territorios Indígenas (Plan-RTI) del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) el cual pretende, en un plazo de seis años regularizar la situación de tenencia de tierras en todos los territorios indígenas del país. Sin embargo, el plan no define ni incorpora las herramientas o procesos para dicho fin. El Plan únicamente señala que se confeccionará un expediente por cada ocupante, con la recomendación técnico-legal para la toma de decisiones.

Los desalojos administrativos de procesos resueltos hace varios años siguen pendientes de ejecución sin justificación conocida. En el ámbito judicial solo en la vía contenciosa administrativa se están tramitando más de 100 causas relacionadas con tierras indígenas, en su mayoría reclamos presentados por personas no indígenas que solicitan ser indemnizadas ya que alegan ser poseedoras de buena fe. En estos procesos varias asociaciones de desarrollo integral, en tanto representantes legales de los territorios indígenas, no tienen los medios económicos para contratar los servicios de un abogado, quedando los intereses comunitarios en indefensión por no poder apersonarse a los procesos judiciales.

De forma reiterada, la Defensoría ha instado a las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial a emprender de manera prioritaria las acciones necesarias para garantizarles a los pueblos indígenas costarricenses su derecho primordial a la propiedad de sus tierras y territorios. El Estado costarricense debe elaborar con la participación de los pueblos indígenas un proyecto nacional que contemple acciones de saneamiento, ordenamiento, demarcación, delimitación en el sitio, restitución y reparación de las tierras indígenas, incluidas aquellas consideradas ancestrales o de uso tradicional. En este proceso, debe contemplarse de manera particular y primordial la visión de las mujeres indígenas, reconociendo que generalmente han quedado rezagadas de estas discusiones.

## **Combate a la discriminación**

El Comité recomendó al Estado costarricense que agilice la adopción de una legislación integral contra la discriminación que incluya explícitamente todos los motivos de discriminación prohibidos por el Pacto, que defina la discriminación directa e indirecta, que prohíba la discriminación tanto en lo público como en lo privado e incorpore disposiciones que permitan obtener reparación en casos de discriminación por medios judiciales y administrativos.

El proyecto de ley que se tramita bajo el número de expediente 20 174, de aprobarse por la Asamblea Legislativa, permitiría cumplir con todos los extremos de la recomendación del Comité. El proyecto

contiene una definición amplia de los motivos prohibidos de discriminación incluyendo como lo hace el Pacto, una cláusula extensiva que permite la incorporación de nuevas situaciones. Asimismo, se declara como una norma de orden público y como tal, extiende su vigencia tanto al ámbito público como privado, regulando cuatro grandes ámbitos: educación, salud, trabajo y acceso a los servicios públicos y privados. Subsana el vacío existente en la legislación nacional al establecer una definición de la discriminación conforme con los estándares internacionales de derechos humanos, así como de sus diversas manifestaciones incluidas la directa, la indirecta pero también la discriminación múltiple y estructural, reconociéndolas como las formas más insidiosas de violación de los derechos humanos y frente a las cuales, la institucionalidad del país posee menos herramientas para su abordaje.

Por su parte, se reconoce la actividad administrativa del Estado como el espacio que tiene la capacidad de brindar una respuesta oportuna y eficaz frente a cualquier violación de los derechos humanos y en especial, cumple una función esencial en la prevención y corrección de todas las forma de discriminación. Incluye además un capítulo de reparaciones en lugar de un capítulo de sanciones y resuelve una serie de omisiones del Código Penal.

El Comité también recomendó a Costa Rica el adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la implementación efectiva de la Política Nacional y el Plan de Acción para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia. De acuerdo con el Comité, el país también debe redoblar esfuerzos para prevenir y combatir la persistente discriminación, en particular contra miembros de pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas que viven con el VIH o que se encuentran enfermas con SIDA, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, inclusive llevando a cabo campañas de sensibilización, a fin de garantizarles el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto, en particular el acceso al empleo, la seguridad social, la atención de salud y la educación.

Además de las acciones legislativas que se deben adoptar para atender el fenómeno de la discriminación, la DHR reconoce la importancia de las acciones que desde la definición de la política pública, deben establecerse.

La política para atender el fenómeno del racismo, la discriminación racial y la xenofobia de 2014-2025 y su Plan de Acción 2015-2018 empezaron a regir desde el 1° de enero del 2014. Sin embargo su ejecución no se ha llevado a cabo dentro de los plazos establecidos y no existe una verdadera apropiación ni planificación institucional de ambos instrumentos. La DHR emitió una serie de recomendaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, que lidera la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Recomendaciones de Derechos Humanos, con el fin de mejorar este proceso, entre las que destacan: realizar una 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 y, de manera prioritaria; conformar la Subcomisión para la Política, en aras de generar las coordinaciones y articulaciones correspondientes a su implementación.

A la fecha no se ha terminado de conformar el ente permanente de consulta con la sociedad civil, órgano que pretendía generar espacios de diálogo entre la institucionalidad y los representantes de sociedad civil y actores sociales vinculados con aquellas poblaciones metas de esta Política. La conformación de este espacio sigue siendo necesario e importante, considerando que si bien se abrieron algunos espacios participativos para la construcción de ambos instrumentos, no hubo un adecuado proceso de consulta a todos los sectores de la población involucrada. Por esta situación y ante la solicitud expresa de la sociedad civil, la DHR en la actualidad se encuentra investigando la efectividad de las diversas acciones contenidas en la política emitida por el Poder Ejecutivo<sup>3</sup>.

3 Expediente No. 217765-2016-SI.

No es sino 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.

Actualmente el Ministerio de Salud, coordina el proceso de la elaboración de un Plan Nacional de Salud de Afrodescendientes, creándose para dichos efectos un Comité Nacional integrado con representación del Hospital Tony Facio, FUNDREPA, Asociación Proyecto Caribe, Universal Negro Improvement Association, Asociación Proyecto Caribe, OPS/OMS, Caja Costarricense del Seguro Social, DPEASS, Comisionado Presidencial para la atención de los asuntos de la Afrodescendencia y la DHR.

Las personas trans, principalmente las mujeres trans, presentan una pronta expulsión del entorno familiar y del sistema educativo, realidades que afectan sus posibilidades de desarrollo y de esta forma, de construir un proyecto de vida acorde con la dignidad humana. Asimismo, tienen dificultades para que se garantice y respete su derecho al acceso a la salud. La persistencia en la sociedad costarricense y en su institucionalidad de un patrón binario de género, que ata la vivencia de la sexualidad al cuerpo de las personas y que la limita a lo masculino o a lo femenino, tiene especiales implicaciones en el caso de las personas que viven con una disconformidad entre el sexo con el que físicamente nacieron, y aquel con el que se identifican y según el cual, decidieron construir sus vidas.

Para estas personas, el respeto a su identidad también exige acciones directas por parte del Estado en cuanto al acceso a los servicios de salud. En este caso, no es únicamente el llamarlas por el nombre que han escogido, sino que también implica la adecuación de los servicios a sus necesidades, reconociendo que el derecho a la identidad excede a la realidad biológica de las personas y obliga al Estado a garantizarles los servicios necesarios para lograr la adecuación entre su identidad y su cuerpo. Al respecto la DHR ha recomendado a la CCSS la emisión de un "Protocolo de Atención y Actuación Médica en la Atención de Personas Trans" que defina el tipo de atención y abordaje que debe brindarse a la población trans, en concordancia con los instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos de las poblaciones LGBTI y que obligan al Estado a garantizárselos<sup>4</sup>.

Respecto de las personas que viven con VIH, se mantiene la aspiración del país de contar con una legislación moderna en esta materia y que de ésta, deriven las políticas públicas que den una respuesta asertiva acorde con los tiempos y en convivio con la epidemia. El proyecto de ley expediente legislativo No. 19 243 tramitado en la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa para reformar la actual Ley General del VIH/Sida es una oportunidad para la construcción de un cuerpo normativo con solidez técnica que posibilite la respuesta integral, eficiente y oportuna a la epidemia del VIH, a partir del uso correcto de conceptos, cumpliéndose así la aspiración de diversos sectores que trabajan el tema, desde la academia hasta las organizaciones no gubernamentales (ONGs) defensoras de derechos humanos. Se incluye en este texto lo relativo al ejercicio y respeto de los derechos sexuales y reproductivos, así como la promoción y protección de los derechos laborales de las personas que viven con VIH.

Por otra parte, se está implementando el Proyecto País "Costa Rica, un modelo sostenible de prevención combinada y atención a la población de hombres que tienen sexo con hombres (HSH) y transfemina", con el Instituto Humanista para la Cooperación con los países en desarrollo, Oficina Regional para América Latina (HIVOS)<sup>5</sup>, como receptor principal de los fondos asignados al país<sup>6</sup>. El objetivo general del proyecto es contener la epidemia de VIH en las poblaciones HSH y transfemeninas en Costa Rica.

4 DHR, oficio 03194-2016-SI.

5 En junio de 2015 HIVOS firmó con el Fondo Mundial el acuerdo de subvención CRI-H-HIVOS para un periodo de implementación de tres años a partir del 1º de julio de 2015.

6 Cfr. Nota Conceptual del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria Fondo Mundial de Población.

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, además de accesible. En enero del 2015 se abrieron más clínicas de VIH/Sida, en la Clínica Central y otra, la Clínica en San Rafael de Puntarenas.

En febrero de 2015 la CCSS aprobó la circular No. GM-MDD-1066-15 de 17 de febrero 2015, para la detección temprana del VIH y la realización de pruebas rápidas para la población transexual y HSH sin necesidad de que estén asegurados con la CCSS. En caso de resultar personas positivas con VIH, se les orienta para que se acojan a algunas de las formas de aseguramiento de la CCSS, o de no cumplirse con los requerimientos institucionales se instruye para que el Estado asuma los costos directos de dicho aseguramiento. Está pendiente un trabajo de divulgación y capacitación para las y los funcionarios de la CCSS en las sedes de todo el país.

El 5 de diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo aprobó un decreto<sup>7</sup> que obliga a las instituciones del Estado a ofrecer atención integral en salud por enfermedades de transmisión sexual, tanto a la población nacional como extranjera en condición de pobreza extrema o indigencia médica. Ordena además, 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. Sin embargo, la DHR ha tenido conocimiento de varias situaciones denunciadas por la sociedad civil respecto de la falta de aseguramiento, obstáculos legales y burocráticos que impiden a algunas personas acogerse a algunas de las modalidades de aseguramiento de la CCSS.

Costa Rica ha recibido fondos de ONUSIDA para la respuesta al Sida, particularmente para atender y fortalecer las acciones de prevención del VIH, atención integral y promoción y protección de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables, así como para la aplicación temprana de pruebas de VIH, la distribución de condones y el desarrollo de campañas de educación entre las poblaciones en riesgo. El financiamiento de este proyecto se extiende del 2016 al 2018.

Finalmente, el Comité también señaló la necesidad de que el país adopte una política que aborde de manera integral la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Y adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para el reconocimiento de los derechos de las parejas del mismo sexo y para garantizar que las personas transgénero tengan acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales.

Sobre las campañas de sensibilización e información relacionadas con la diversidad sexual, desde el Poder Ejecutivo no existen iniciativas, dirigidas a informar y promover acciones concretas, que tiendan a eliminar la homofobia, lesbofobia y transfobia, así como sensibilizar a la población en general del respeto de los derechos de estas personas sin discriminación alguna. No obstante, la DHR lideró la Campaña "Contá Conmigo" dirigida a sensibilizar a la población, mediante el testimonio de familiares de personas de la diversidad sexual.

El Poder Ejecutivo aprobó el Decreto No. 38 999 el 12 de mayo de 2015 "Política del Poder Ejecutivo para erradicar de sus instituciones la discriminación hacia la población sexualmente diversa", para responder contra la homofobia, transfobia y bifobia, el cual se suma a previos esfuerzos para prevenir la discriminación asociada a la epidemia del VIH/sida.

En relación con el reconocimiento de derechos patrimoniales derivados del vínculo afectivo entre personas del mismo sexo y el reconocimiento legal al derecho a la identidad de género, en mayo del 2016 el Estado costarricense presentó una solicitud de opinión consultiva ante la Corte IDH con el fin de que

<sup>7</sup>Nota conceptual estándar. Inversiones de mayor repercusión contra el VIH, la tuberculosis o la malaria". 20 setiembre 2014.

7 Directriz No 037-S.

ésta se pronuncie sobre el alcance de sus obligaciones en materia de derechos humanos sobre estos aspectos.

La DHR como INDH del país, presentó en febrero de este año sus observaciones. En el caso de la identidad de género de las personas trans y la consecuente modificación de los registros de nacimiento, se argumentó que el derecho a la identidad no puede depender de las decisiones del Estado o de terceros, sino que se enmarca en el ejercicio de la libertad de las personas como proceso de autodefinición que se encuentra tutelado por el derecho a la vida privada. Frente a esta realidad, el Estado tiene la obligación de garantizar la emisión de documentos de identidad que reúnan todos los elementos que conforman la identidad de las personas, con el fin de garantizarles el pleno disfrute de todos sus derechos en condiciones de igualdad.

Respecto del reconocimiento de derechos al vínculo entre personas del mismo sexo, se señaló que estas relaciones se encuentran amparadas por el derecho de protección a la familia del artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos, excediendo la obligación del Estado al simple reconocimiento de efectos patrimoniales de estas uniones para, en su lugar, tratarlas como parte de un proyecto de vida en común que merece su pleno reconocimiento y tutela.

### **Política contra el Desempleo**

El Comité instó al Estado costarricense a que, para cumplir con sus obligaciones según el Pacto, intensifique sus esfuerzos para reducir la tasa de desempleo, asegurando que la Estrategia Nacional de Empleo y Producción aborde las causas principales del desempleo, conlleve un plan de acción con metas específicas y dé prioridad a los grupos desproporcionadamente expuestos al desempleo.

A partir del cambio metodológico de medición de la tasa de desempleo de forma anual, a una metodología trimestral a partir del tercer trimestre de 2010, Costa Rica ha mostrado a partir del 2011 tasas de desempleo superiores al 9%. Un análisis por año de los resultados trimestrales muestra que la tasa para el 2016 fue del 9,5% promedio, nivel que es consistente con los resultados mostrados de manera trimestral para el período que va desde el primer trimestre de 2011 al cuarto trimestre 2016. Estas cifras de desempleo son altas y preocupantes.

Este comportamiento evidencia que el país se encuentra lejos de resolver el problema del desempleo. La pregunta que subyace al evaluar el comportamiento de estos datos gravita en torno al porqué no baja el desempleo cuando existe un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB), y que debería contribuir más bien a disminuir esos niveles.

Las razones por las que el crecimiento del PIB no contribuye a reducir el desempleo se deben, en parte, a una serie de aspectos de índole estructural que ha provocado un dualismo en la actividad productiva; uno de ellos tiene que ver con que las actividades de mayor valor agregado que impulsan el PIB no son tan intensivas en trabajo, por lo que el vínculo directo entre PIB-desempleo se debilita. Otro aspecto importante de analizar es cómo las actividades intensivas en mano de obra (agricultura, construcción, entre otras) muestran niveles bajos de crecimiento, situación que repercute también en el comportamiento de los altos niveles de desempleo.

Que el país muestre tasas de desempleo superiores al 9% muestra importantes debilidades estructurales en materia de políticas públicas orientadas a la creación de nuevas fuentes de trabajo. La ausencia de una política de empleo vinculada por sectores y zonas geográficas no permite crear articulaciones ni encadenamientos productivos sostenibles en el tiempo. Aunado a ello, existe una desvinculación entre las actividades productivas de mayor valor agregado que atraen mano de obra calificada, con otras que demandan mayor mano de obra pero de baja calificación; esta situación refleja que se está en presencia de desempleo estructural sin propuestas y políticas que visualicen su disminución en el corto plazo.



Aunado a lo anterior, tal y como se ha evidenciado en diferentes estudios, el bajo nivel educativo o el no haber concluido la secundaria debilita las opciones de conseguir trabajo de cierto nivel de calificación dentro del mercado laboral; asimismo, las diferencias de oportunidades laborales entre hombres y mujeres es otro aspecto que lo explica. En promedio, para cada uno de los trimestres analizados, el desempleo de las mujeres es más alto que el de los hombres, situación que evidencia una deficiencia estructural por género en materia de empleo. Esto torna más pertinente la recomendación del Comité.

En seguimiento a la recomendación de dar prioridad a los sectores más desfavorecidos, el proyecto de ley No. 20 174, al que ya se ha hecho referencia supra, tiene como uno de sus ámbitos principales de regulación, el derecho al trabajo sin discriminación. En su artículo 9 se establece la obligación del Estado y de la sociedad de prevenir, erradicar y sancionar la discriminación y el racismo en el ámbito laboral, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena, por lo que en toda contratación y relación laboral se debe garantizar la equidad e igualdad de trato, la igualdad de oportunidades en el disfrute del derecho al trabajo y un ambiente libre de cualquier forma de violencia y hostigamiento.

En cumplimiento del artículo 5 inciso i) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Diputada Maureen Clarke presentó el proyecto de ley expediente legislativo No. 19 628, denominado "Ley de Acciones Afirmativas a favor de las Personas Afrodescendientes", tramitado en la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos. Fue retirado de discusión el día 27 de febrero del 2017 por el Gobierno de la República<sup>8</sup>.

Su importancia radica en que establece en su artículo 3 una acción afirmativa para garantizar el empleo de las personas afrodescendientes, y define la obligación de que toda institución pública a partir de la aprobación de la Ley, debe destinar al menos un 7% de los puestos de trabajo vacantes al año, para que sean ocupados por personas afrodescendientes, siempre que éstas cumplan los requisitos legales y constitucionales para acceder a estos puestos. Si así procede, se obliga a la institución a demostrar en forma fehaciente que en el proceso de reclutamiento y selección se divulgó el porcentaje y que no hubo participación de personas afrodescendientes o que las personas que participaron no cumplieron con los requisitos exigidos para el puesto. De aprobarse esta Ley éste porcentaje de contratación laboral de personas afrodescendientes se aplicará por un plazo de 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley.

Sobre las acciones para disminuir la falta de empleo de la población afrodescendiente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) informó del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y el Programa EMPLEATE, que refieren información de oportunidades laborales o proyectos de emprendedurismo, para personas trabajadoras de la provincia de Limón. Sin embargo, de los datos estadísticos levantados por el MTSS, no se desprende con claridad cuantas personas afrodescendientes<sup>9</sup> han sido beneficiadas. Ellos mismos informan que el MTSS en el registro de estos datos, no ha hecho distinción por grupos de etnia, sin embargo, sostienen que sí se ha incluido población beneficiaria afrodescendiente. La respuesta del Ministerio, sin embargo, reitera el estereotipo y la idea errada de que la población afrodescendiente habita en su totalidad en Limón, cuando lo cierto es que su mayoría habita en la Meseta Central. Por lo tanto, las políticas destinadas a la provincia de Limón no pueden ni deben considerarse como políticas destinadas a resolver las causas de desempleo de la población afrodescendiente.

El Comité solicitó a Costa Rica redoblar sus esfuerzos para garantizar que los trabajadores domésticos cuenten con condiciones laborales justas y equitativas. Lamentablemente, el sector de las trabajadoras domésticas del país continúa siendo discriminado laboralmente pese a la reforma del Capítulo VIII del Código de Trabajo denominado Ley de Trabajo Doméstico Remunerado bajo la Ley N° 8 276 del 2 de julio 2009, que las colocó en condiciones de igualdad al reconocerles la jornada laboral definiendo

<sup>8</sup> Información suministrada por la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

<sup>9</sup> Mediante Oficio DNE-374-2015 del 17 de agosto del 2015 de la Dirección de Empleo del MTSS informa a la DHR, que al 31 de julio del 2015 se habían atendido 1155 personas, con inversiones superiores a los seiscientos millones de colones.

lineamientos sobre el salario, estableciendo el aseguramiento obligatorio ante la CCSS y reconociendo el periodo de vacaciones, incapacidades, período de prueba, seguro de riesgos del trabajo, entre otras concesiones acorde con los instrumentos internacionales de derechos humanos. La DHR reconoce que la implementación de la reforma ha sido pausada, visibilizando una débil gestión de parte del MTSS que propicie que las personas empleadoras cumplan con la normativa aprobada.

De conformidad con datos de la CCSS, el 70% de las 170 575 personas trabajadoras domésticas en el país, laboran por horas en diferentes casas; existiendo dificultades para su aseguramiento debido alto costo que significa para la persona empleadora cumplir con este requisito, lo que ocasiona que nueve de cada diez personas trabajadoras domésticas de jornada parcial, no cuente con seguro. En julio de 2016 la Junta Directiva de la CCSS tomó el acuerdo de reducir a la mitad la base mínima contributiva vigente con el objetivo de que los patronos y patronas puedan asegurar a las trabajadoras domésticas. El reglamento que establece las condiciones de este tipo de aseguramiento está pendiente de revisión y aprobación por parte de la Dirección Jurídica y de la Junta Directiva de la CCSS, propuesta a la cual esta DHR continuará dando seguimiento.

El Comité DESC reiteró la recomendación de acelerar la reforma al artículo 60 de la Constitución Política para permitir a los trabajadores extranjeros participar plenamente en la dirección de sindicatos. Asimismo, señaló la necesidad de establecer mecanismos efectivos de protección de los derechos sindicales entre otros.

Varios diputados han propuesto la reforma al artículo 60 de la Constitución Política que regula la libertad sindical, mediante el expediente legislativo No. 17 804. El proyecto de reforma plantea que la actual disposición constitucional es contradictoria con los principios de respeto y tutela a la libertad sindical derivados de los tratados de derechos humanos y el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT. La finalidad es eliminar de la Constitución Política la prohibición a los extranjeros de ejercer dirección o autoridad en los sindicatos, por considerarla anacrónica, injustificada y discriminatoria, máximo cuando actualmente, hay actividades económicas y sectores productivos donde cada vez es mayor la participación de trabajadores extranjeros como las plantaciones agrícolas, los servicios de seguridad privada, o ciertas actividades industriales. Dicho proyecto de ley no ha tenido avance alguno dentro del Plenario Legislativo y corre el riesgo de ser archivado.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica en diciembre 2015, aprobó la "Reforma Procesal Laboral", legislación que pretende disminuir la duración en la tramitación de los juicios laborales, al modificar el proceso laboral, pues introduce principios tendientes a la agilización de los procesos laborales, tales como la conciliación, la oralidad, el informalismo, oficiosidad relativa, celeridad e inmediatez, para reducir significativamente la duración de dichos procesos. Con ello, la tramitación y resolución de los juicios por persecución sindical y violaciones a los derechos sindicales se tramitarían en forma más expedita, en beneficio de los trabajadores. Esta ley entrará en vigencia el 25 de julio del 2017.

## Seguridad Social

El Comité instó al Estado costarricense para que intensifique sus esfuerzos para asegurar la universalización de la seguridad social, incluyendo aquellos grupos más desfavorecidos y marginados para que puedan tener condiciones de vida dignas, y que redoble sus esfuerzos para determinar un piso de protección social que incluya garantías básicas de seguridad social.

Sin embargo, no se identifican grandes avances en la materia. Continúan las denuncias ante la DHR relacionadas con limitaciones existentes en la normativa vigente para optar por una modalidad de aseguramiento con la CCSS, específicamente para los niños y las niñas, las mujeres, las personas migrantes y refugiadas. Por lo tanto, la DHR actualmente tramita una investigación especial sobre aseguramiento

con énfasis en la determinación de las barreras legales y administrativas que impiden o dificultan el derecho de acceso a prestaciones sanitarias<sup>10</sup>.

Como un logro en la materia, debe indicarse que en julio de 2016 la Junta Directiva de la CCSS tomó el acuerdo de reducir a la mitad la base mínima contributiva vigente con el objetivo de que los patronos y patronas puedan asegurar a las trabajadoras domésticas, analizado supra.

Tratándose del “Régimen de Pensiones” del régimen no contributivo de la CCSS, pese a las diferentes intervenciones por parte de la DHR, la dilación excesiva ha continuado; con lo que se transgrede el derecho de justicia pronta y cumplida. La Gerencia de Pensiones de la CCSS en oficio GP-41.429-16, informó sobre diferentes medidas que se han tomado, emitiendo tres propuestas de modelos a implementar, las cuales se encuentran en proceso de estudio, para la elección y desarrollo de una o varias de ellas. Estas propuestas refieren al aumento en la capacidad operativa de las sucursales administrativas; la mejora del modelo de resolución de solicitudes por muerte y la mejora en los tiempos de respuesta para atender pensiones por invalidez.

La DHR ha venido brindando seguimiento a la implementación de estas medidas, las cuales se encuentran actualmente en etapa de aprobación, pero seguirá monitoreando para impulsar y valorar la efectividad de dicho proceso, haciendo énfasis en la urgencia de un sistema eficiente en razón de la población en situación de vulnerabilidad afectada.

## Pobreza

El Comité DESC recomendó al Estado costarricense asegurar que la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza establezca metas específicas, sea implementada con un enfoque de derechos humanos y cuente con los recursos suficientes para su implementación, presentando la debida atención a las diferencias y brechas existentes entre los diferentes grupos sociales. Asimismo, planteó que el Estado debe adoptar medidas efectivas para disminuir la desigualdad teniendo en cuenta las necesidades de los sectores sociales más desfavorecidos y marginados, tanto en las zonas rurales como urbanas, particularmente de los pueblos indígenas y personas afrodescendientes.

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) ha informado que en su Plan Estratégico 2016-2020 se conceptualiza el Modelo de Atención Integral «para fortalecer la atención que concentra la demanda individual y la estrategia de desarrollo comunitario». Ello se operativiza a través del Programa de Protección y Promoción Social, el cual consiste en «una oferta programática orientada a la atención de las familias y personas en situación pobreza extrema y pobreza desde dos procesos de intervención; uno refiere a la atención regular que se da en todo el territorio nacional, y otro a la atención integral focalizada en un grupo de familias que habitan los distritos prioritarios.

El Programa tiene un importante presupuesto para la atención de los «sectores más desfavorecidos y marginados tanto en las zonas rurales como urbana». Sin embargo, de la información aportada se desprende que del año 2016 al 2017, ese presupuesto decreció en un 2%.

En relación con las personas indígenas, se informa que la mayor ejecución presupuestaria se ubica en los programas Atención a Familias, Avancemos y Procesos Formativos, así como algunas acciones específicas en Cuido y Desarrollo Infantil y en relación con la población afrodescendiente no se establece diferenciación alguna, por lo que no existen datos al respecto.

La Estrategia Puente al Desarrollo (EPD) articula la oferta institucional con el acompañamiento y seguimiento a las familias beneficiarias por medio de la figura de la “Persona Co-Gestora Social” para realizar una intervención integral con las familias en pobreza extrema, generando una vinculación entre

10 DHR, Solicitud de intervención No. 203569-2015-IO.

programas selectivos y servicios universales. La estrategia opera en seis dimensiones: protección social, dinámica familiar, educación y capacitación, salud, trabajo e ingresos y habitabilidad. Estas dimensiones se conceptualizan como «logros básicos de la EPD (...) que se plasman en un Plan de Intervención Familiar, en el cual se establecen tareas a cumplir por parte de la familia, de las instituciones y de la Persona Cogestora Social...»

Para el seguimiento de lo indicado, la DHR ha iniciado una investigación a largo plazo en el marco del Programa «Pobreza y Exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos fundamentales vulnerados».

## Personas refugiadas

El Comité DESC recomendó que se adopten las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los plazos previstos para el reconocimiento del estatus de refugio y para asegurar la emisión y renovación oportuna de documentación a las personas a las que se les ha reconocido esa condición, incluso mediante la eliminación o reducción de los costos de renovación y otros trámites administrativos. Asimismo, se le instó al Estado a adoptar medidas concretas para favorecer la integración de estas personas, a fin de asegurarles igualdad de acceso al empleo, la educación, la vivienda y la salud.

Según información brindada por la Unidad de Refugio en su «informe mensual» correspondiente al mes de enero del 2017, a esa fecha existían 664 solicitudes de refugio pendientes de resolución. Dicho informe señala que en el mes de enero del año en curso, se presentaron un total de 553 solicitudes de refugio. Esta Unidad informó que las autoridades migratorias se encuentran desarrollando en conjunto con el ACNUR, un proyecto para la eliminación de la mora en la resolución de las solicitudes de Refugio, mediante la contratación de 15 personas por un plazo de 3 meses para coadyuvar en las labores de elegibilidad, emitiendo recomendaciones técnicas y resoluciones de solicitudes de refugio y recursos de revocatoria.

En relación con los costos de documentación, en el mes de noviembre del 2015 la DHR remitió a la Dirección General de Migración y Extranjería observaciones como parte de un proceso de reforma a la legislación migratoria vigente (DH-PE-840-2015 fechado 20 de noviembre del 2015), mediante el cual se reiteró la necesidad de establecer la exoneración de los costos de documentación a varias categorías migratorias, como solicitantes de la condición de refugio y refugiadas, entre otros. La DHR considera que esa facultad de exoneración no debe estar limitada a los costos de la documentación (emisión o expedición), sino que debe contemplar otros rubros como el fondo social migratorio, los depósitos de garantía y las multas por falta de renovación, según corresponda, para las poblaciones señaladas. Se continuará dando seguimiento a este proceso de reforma.

## Vivienda

En relación con la vivienda, el Comité DESC recomendó al país adoptar una estrategia integral de vivienda social, basada en el derecho de todas las personas a una vivienda adecuada y asequible, de calidad y habitable, con prioridad a las personas y grupos desfavorecidos que viven en precarios o en condiciones inciertas y desfavorables. El Comité también recomendó el ofrecer protección contra los desalojos forzosos, adoptando una normativa apropiada y asegurando una compensación o alternativa de vivienda adecuada.

En el Decreto No. 38209-PLAN-MIVAH, Gaceta 47 del 07 de marzo 2014 se oficializó la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 sustentada con base en derechos humanos y elaborada con aportes de múltiples actores. Esta Política prioriza la ejecución de acciones estratégicas dirigidas a personas y hogares de todos los estratos socioeconómicos, con especial interés en la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad y exclusión social, promoviendo el fomento de acciones

estructuradas, de coordinación y responsabilidad, compartidas entre las instituciones públicas, las municipalidades, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Existen iniciativas para la atención de poblaciones prioritarias como el programa de "bono comunal", para el mejoramiento de barrios que busca superar las condiciones de exclusión y segregación de sectores de la sociedad. El proyecto de "Directriz 054-MP-MIVAH Definición de población prioritaria en proyectos de vivienda financiado al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda" actualmente en consulta pública, permite priorizar el uso de los fondos disponibles en las familias con mayor vulnerabilidad social y económica tales como damnificados por emergencia, o población ubicada en zona en condición de riesgo inminente, población con necesidad de vivienda y estar registrada en el Sistema de Identificación de Población Objetivo (SIPO) del IMAS o SINIRUBE, entre otros. Lo anterior integrado con la Estrategia Puente al Desarrollo propone focalizarse en la atención de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

En materia de requerimientos constructivos para personas con capacidades limitadas, se cuenta con la Directriz 27 "Especificaciones técnicas y lineamientos para la escogencia de tipologías arquitectónicas para la construcción de vivienda y obras de urbanización", publicada en La Gaceta 52 del 14 de marzo 2003. En materia de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, no se identifica normativa o herramientas oportunas para su gestión.

En relación con los desalojos forzosos realizados por el Estado costarricense, se publicó el Decreto No. 39277-MP-MSP-JP-MIVAH-MDHIS Gaceta No. 233 del 01 de diciembre 2015 "Creación de la Comisión de atención integral a los desalojos (CAID) y del Procedimiento Especial para la atención de desalojos considerados como de vulnerabilidad social". Puede así el Ministerio de Seguridad declarar un desalojo como de "vulnerabilidad social" activándose un procedimiento de atención a través de la coordinación interinstitucional que realiza la CAID, en atención a parámetros que garantizan soluciones integrales y respetuosas de los Derechos Humanos.

No existe, sin embargo, una adecuada fiscalización por parte del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) en la ejecución de los bonos de vivienda de los pueblos indígenas. Al respecto, el Estado está elaborando un manual para la fiscalización de la ejecución de proyectos y bonos de vivienda, para establecer las funciones y competencias que poseen tanto las entidades autorizadas, las empresas constructoras y el SFNV en general, proceso en el cual la DHR participa en procura de que se observen y garanticen los derechos de los pueblos indígenas.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), continúa sin implementar una verdadera coordinación institucional, que garantice procesos claros y expeditos para la población. Es una necesidad que las entidades autorizadas cuenten con un sistema unificado de información en vivienda.

Desde 1986 en Costa Rica se han otorgado 360 000 bonos de vivienda. El presupuesto para viviendas de interés social en el 2017 fue por un monto de cien mil millones de colones, lo que se traduce en 10 000 viviendas al año. El déficit habitacional para el 2016 fue de 182 000 viviendas, lo que hace insuficientes los fondos con los que se cuentan para atender dichas necesidades.

## **Saneamiento**

Parte de las recomendaciones del Comité DESC refieren a la necesidad de establecer un sistema de recogida, gestión, tratamiento y eliminación de las aguas fecales y las aguas residuales, así como para la efectiva protección de los recursos hídricos. El Comité también instó a Costa Rica a redoblar sus esfuerzos para garantizar el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento a los grupos más desfavorecidos y marginados.

Al respecto, Costa Rica cuenta por primera vez con una Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales de largo plazo (2016-2045 PNSAR), con una inversión superior a los \$520 millones en obras de infraestructura, avance significativo en la salud pública y en la protección ambiental en el país. Los ejes centrales de la PNSAR son: fortalecimiento institucional y normativa así como gestión integrada para el saneamiento de aguas; infraestructura e inversiones en saneamiento; sostenibilidad financiera y modelo tarifario y participación ciudadana.

El AyA inició el Programa de Mejoramiento Ambiental en el Área Metropolitana de San José, con una inversión superior a los \$345 millones. En el año 2015 también inició el funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales "Los Tajos" y se continúa con el avance de la red de alcantarillado en 11 cantones, 360 kms, la cual se espera concluir en el año 2021. Otros proyectos se encuentran en la etapa de factibilidad, con financiamiento por un monto de \$175 millones de dólares en las ciudades de Playas del Coco, Nicoya, Puntarenas, Jacó, Quepos, Golfito, Puerto Viejo, Moín y Centro de Limón. Estos proyectos son parte de "El Plan Nacional de Inversiones de Saneamiento en Ciudades Prioritarias".

El Plan Nacional de Inversiones de Saneamiento responde a la estimación de las necesidades de recursos e inversión según las metas de los próximos 30 años, valorando dos escenarios consecutivos: el primero, cumplir con las metas de cobertura definidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la ONU, cuyo año límite es el año 2030 y el segundo, cumplir con las metas de cobertura de la Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales (PNSAR), al año 2045.

### Listas de espera e inversión en salud

El Comité DESC también puso su atención en los conocidos problemas de los servicios de salud y recomendó al país que continúe sus esfuerzos para disminuir el número y los plazos de las listas de esperas, entre otros, extendiendo el uso del expediente único electrónico a todos los centros de salud. Además, el Comité recomendó mejorar la infraestructura y el equipamiento del sistema de atención primaria y garantizar que los hospitales dispongan de personal médico, suministros y medicamentos necesarios.

Al respecto, la principal estrategia implementada por la CCSS en materia de listas es el "Plan Institucional de Abordaje Integral de Listas de Espera"<sup>11</sup>, como herramienta de gestión que integra estrategias, objetivos y metas de carácter coyuntural y estructural en el corto, mediano y largo plazo, cuyo objetivo primordial es contar con tiempos de espera óptimos en consulta especializada, pruebas diagnósticas y terapéuticas, así como intervenciones quirúrgicas. Tiene su sustento en un Plan propuesto por la Gerencia Médica de la CCSS en el 2015, aprobado por la Junta Directiva en el artículo 24 de la sesión No. 8773 de 23 de abril del 2015, denominado Propuesta del Proyecto Portafolio de Atención oportuna a los pacientes en lista de espera".

En el tema de las "listas de espera" se cuenta con una serie de documentos técnicos aplicables en toda la institución desde el año 2011: 2001.- Reglamento de Funcionamiento de la UTLE; 2009.- Guía de Conteo, Verificación y Certificación de las Listas de Espera; 2012.- Implementación de indicadores de resultados; 2013.- Guía para la Gestión de Camas; 2013.- Guía para la Gestión de Servicios de Consulta Externa; 2014.- Guías y formularios de priorización de pacientes quirúrgicos; 2015.- Guía para el Ingreso y Depuración de pacientes; 2016.- Modelo de Gestión Hospitalario, el que se encuentra en proceso.

Para la DHR, este "Plan" no ha sido de total satisfacción y convencimiento, ya que se han evidenciado propuestas reiterativas de otros años que no han llevado a cambios sustanciales o estructurales en la materia, no existe análisis de otras variables relevantes en la materia, no hay un abordaje integral junto con otras temáticas que sí inciden y se evidencia total omisión en participar a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

11 Acuerdo Junta Directiva Caja Costarricense del Seguro Social, artículo 24 sesión número 8773 de 23 de abril del 2015.

El tema de formación y distribución de especialistas en medicina en la CCSS, requiere de un análisis, evaluación y monitoreo constante. Al respecto la CCSS ha informado que esta tarea demanda en promedio 4 años, requiriendo consecuentemente una planificación de mediano y largo plazo. Pese a los esfuerzos realizados por la Administración, la proyección indica que al 2020 se identifican al menos 26 especialidades con brechas claras, siendo las más críticas, anestesiología y recuperación (130), ginecología y obstetricia (87), psiquiatría (67), medicina interna (66), medicina de emergencias (47), oftalmología (39), neonatología (34), pediatría (34), otorrinolaringología (22), urología (19), radiología (17), traumatología (15), medicina paliativa (12) y dermatología (11), entre otros. La agenda es entonces permanente y demanda de la incorporación de otras estrategias y mecanismos de solución que permitan garantizar la formación de los especialistas requeridos y la garantía de la atención del derecho a la salud de todos los habitantes del país, en condiciones de calidad, oportunidad, disponibilidad, eficiencia y eficacia.

En relación con el proceso de distribución de especialistas, la DHR ha identificado que éste carece de un procedimiento debidamente regulado y ordenado que garantice la seguridad jurídica de los especialistas participantes y un acto administrativo que garantice a las y los habitantes, el acceso a servicios de atención especializada con los recursos idóneos y acceso equitativo en todas las zonas del país.

Sobre el "Proyecto de Expediente Digital Único en Salud (EDUS)", nació en el 2008 y está integrado por varios módulos; entre ellos, el Sistema de Ficha Familiar (SIFF), el Sistema Integrado de Agendas y Citas (SIAC), y el de Expediente de Salud (SIES), que funcionan en el primer nivel de atención. Su implementación pretende mejoras en la calidad de la atención asistencial; reducir la brecha digital institucional; optimizar los recursos y reducir la duplicidad en pruebas diagnósticas; apoyar la toma de decisiones clínicas para el tratamiento y diagnóstico; tener disponibilidad de la información en línea para mejorar la gestión y tratamiento de las enfermedades crónicas. De acuerdo con la información suministrada por la CCSS, para diciembre del 2016 se completó la implementación para el primer nivel de atención y su implementación nacional total se espera para finales del año 2018. Actualmente se trabaja en la automatización de los hospitales.

No obstante la Contraloría General de la República en el informe DFOE-SOC-IF-07-2016, del 28 de julio 2016, si bien reconoce los esfuerzos realizados por la CCSS para hacer realidad el expediente digital, advierte del faltante de algunos elementos básicos tales como la inclusión de información clínica histórica, y la falta de un reglamento que regule el uso, propiedad, administración, archivo, conservación, y eventual transferencia de la información contenida en el EDUS. También menciona la falta de protocolos de comunicación que garanticen la integración del expediente en los tres niveles de atención: Ebáis y Áreas de Salud (primer nivel), hospitales regionales y periféricos (segundo nivel) y hospitales nacionales y especializados (tercer nivel); además la necesidad de robustecerlo con mecanismos de seguridad informática.

En cuanto a la inversión por parte de la CCSS para el primer nivel de atención, se informa que como tendencia principal en el "Portafolio de Inversión en Infraestructura y Tecnologías para el quinquenio 2017-2021, aprobado por Junta Directiva de la CCSS para desarrollar proyectos, tanto por gestión del nivel local como del nivel central, un 47% de las inversiones a realizar entre el 2017 y 2021 serán destinadas a fortalecer el I Nivel de Atención, seguido de un 30% para II Nivel de Atención y un 23% para el III Nivel de Atención. Esta decisión se da mediante Acuerdo de Junta Directiva, Artículo 21° de la Sesión 8865 celebrada el 29 de setiembre de 2016. Lo cual refleja la intensión institucional por fortalecer el I nivel de atención<sup>12</sup>.

12 Puede verse detalles de las inversiones a realizar en el documento del Portafolio en Páginas 20-24-25- 26 y 31 Gráfico y el detalle de los proyectos para EBAIS y Sedes de Área, disponible para consulta en Sitio Web de la CCSS Sección Transparencia, icono Portafolio: [http://www.ccss.sa.cr/main\\_transparencia](http://www.ccss.sa.cr/main_transparencia)



## 2.2.3 Comité Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Comité CERD)

### Introducción

Costa Rica firmó la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) el 14 de marzo de 1966 y la ratificó el 15 de enero de 1967, menos de un año después. A pesar de que han transcurrido 50 años desde que esta norma pasó a ser Ley de la República, su implementación en la legislación nacional sigue siendo una deuda importante. Por ejemplo, no se ha prohibido la difusión de ideas basadas en la superioridad racial, la pertenencia a organizaciones que promuevan o inciten a la discriminación racial, como lo exige el artículo 4 de la Convención. Tampoco se cuenta con legislación para establecer medidas afirmativas que permitan combatir el legado de la discriminación histórica que sufren grupos afrodescendientes, indígenas o de ascendencia asiática.

Costa Rica ha presentado 12 informes al Comité encargado del seguimiento al cumplimiento de la Convención, conocido como Comité CERD. De acuerdo con el artículo 9 de la Convención, el país debe presentar al Comité un informe cada dos años. Si bien en los primeros años, el Estado presentó sus informes a tiempo o al menos en plazos razonables, en los últimos períodos se han dado atrasos de alrededor de cuatro años en la presentación de los informes.

El último informe se debía presentar el 4 de enero de 2010 y no se presentó sino hasta el 17 de enero de 2014. El 25 de setiembre de 2015 se dictaron las últimas observaciones del Comité al país, y sobre las que versa el presente informe.

La prohibición de la discriminación racial es una norma perentoria de derecho internacional (norma de *ius cogens*), es decir, que todos los Estados deben acatarla indistintamente de si existe un tratado o no. Cualquier acto de un estado contrario a una norma perentoria es considerado nulo de pleno derecho y sus efectos deben ser reparados por el Estado.

### Observaciones al Estado costarricense por el Comité CERD y comentarios de la Defensoría de los Habitantes

Concretamente, el Comité recomendó que "el Estado costarricense tome en cuenta su recomendación general núm. 31 (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. En particular, se recomienda promover la formación en materia de derechos humanos y entendimiento intercultural dentro del Sistema Judicial. Se recuerda también al Estado parte su obligación de asegurar a todas las personas un recurso efectivo contra todo acto de discriminación racial y de seguir facilitando el acceso a la justicia. El Comité recomienda profundizar sus esfuerzos para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia en condiciones de igualdad. Aunque notando avances, el Comité recomienda que, de conformidad con el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la medida en que ello sea compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, se respeten los



métodos a los que los pueblos indígenas interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

En relación con el Poder Judicial, la Defensoría de los Habitantes ha externado criterio de su preocupación por la adopción de medidas disciplinarias e incluso penales, en contra de jueces y juezas que en el ejercicio de la función jurisdiccional, han reconocido derechos a las parejas del mismo sexo. En este caso, se trata de personas que desde la institucionalidad del Estado han ejercido un control de convencionalidad frente al ordenamiento jurídico del país, atendiendo al mandato dado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a todos los Estados. Las acciones adoptadas desde el Poder Judicial en contra de estas personas funcionarias, conllevan en criterio de esta Defensoría una intención de amedrantar a todo funcionario o toda funcionaria del Estado que incorpore en sus decisiones, los estándares propios de los derechos humanos para garantizar el efectivo cumplimiento por parte del Estado costarricense de las obligaciones internacionales que ya ha contraído y que le son exigibles. Este caso resulta extrapolable a otras formas de discriminación, entre ellas, la discriminación racial.

El proyecto de ley No. 20 174, Ley marco para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, racismo e intolerancia; que actualmente se discute en la Asamblea Legislativa, en la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos, constituye una oportunidad para adecuar el marco legal costarricense a las recomendaciones del Comité CERD en materia de lucha contra la discriminación.

Asimismo, el Comité, a la luz de su recomendación general núm. 23 (1997), exhortó “al Estado costarricense a desarrollar, en consulta con los pueblos indígenas, mecanismos prácticos para la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada y a garantizar la implementación sistemática y de buena fe de dichas consultas. El Comité recuerda que corresponde a los pueblos indígenas determinar mediante sus propios procedimientos sus instituciones representativas. El Comité recuerda que el Convenio núm. 169 de la OIT es de aplicación directa, y que por lo tanto la ausencia de una norma interna al respecto no excluye la obligación de implementar el derecho a la consulta. El Comité también recomienda considerar la aplicación de la consulta previa en relación con la población afrodescendiente. El Comité recomienda al Estado seguir implementando las recomendaciones del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”.

En ese sentido, la DHR desea mencionar que mediante Directriz N° 042-MP del 4 de marzo del 2016, el Presidente de la República y el Ministro de la Presidencia instruyeron la construcción de un mecanismo de consulta entre el gobierno de la República y los pueblos de los veinticuatro territorios indígenas del país, con la finalidad de contar con un instrumento que operativice la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada. El proceso a cargo del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo sigue en marcha y la Defensoría ha participado como observadora en algunas de las actividades. La Defensoría estará vigilante de que se consulte a los pueblos indígenas, con recursos provistos por el gobierno, el documento final del proceso previo a su oficialización y publicación.

Se desconoce la existencia de un proceso específico de implementación de las recomendaciones hechas por el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís.

Adicionalmente, el Comité recomendó, “a la luz de su recomendación general núm. 21 (1996), relativa al derecho a la libre determinación, y del Convenio núm. 169 de la OIT, que se reconozca a las autoridades e instituciones representativas de los pueblos indígenas de manera conforme a su derecho a la libre determinación en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales. Asimismo, el Comité reitera su recomendación (A/62/18, párr. 297) de eliminar cuanto antes los obstáculos legislativos que impiden la aprobación del proyecto de ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas”.

En este aspecto, debe mencionarse que hace cerca de 40 años se delegó vía reglamento la administración y representación de los territorios y pueblos indígenas a organizaciones ajenas a sus culturas (Asociaciones de Desarrollo Integral, conocidas como ADI), consecuentemente se debilitaron y desaparecieron sus propias formas de gobernanza. La omisión de medidas estatales para modificar esta normativa y la imposibilidad de registrar como entidades de derecho público a las estructuras propias de gobierno indígenas, ampara la sistemática violación de su derecho a la autodeterminación.

Aunado a ello, pese a que durante la administración gubernamental anterior las autoridades de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) iniciaron un proceso para reconocer las particularidades culturales de los pueblos indígenas en las ADI, las autoridades actuales no lo continuaron.

Las ADI ostentan la condición de gobierno local de los territorios indígenas pero sus potestades y funciones nunca fueron desarrolladas, tampoco se les dotó de recursos materiales o económicos, por lo que hoy, salvo algunas excepciones, priva la ingobernabilidad en la mayoría de los territorios indígenas y se acusan actuaciones contrarias a los derechos indígenas, arbitrarias, subjetivas y poco transparentes de parte de esas organizaciones.

El proyecto de ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas N°14 352 se encuentra en el orden del día del plenario pero no está convocado.

La Defensoría reconoce la importancia de la actualización del marco normativo costarricense en materia de derechos de los pueblos indígenas y es consciente de que el proyecto de ley de desarrollo autónomo fue propuesto por los propios pueblos indígenas teniendo como principal base el Convenio N° 169 de la OIT, que en ese momento recién había suscrito nuestro país. Lamentablemente, la falta de voluntad política y la ausencia de un verdadero compromiso con los pueblos indígenas se han evidenciado con la falta de avance de esta iniciativa.

El paso de tiempo tiene efectos sobre el texto propuesto, por lo que la Defensoría considera que algunos capítulos o contenidos del proyecto podrían implementarse de manera más rápida y efectiva a través de decretos ejecutivos, por ejemplo; sin embargo, no se puede desconocer que en estos momentos se encuentra desactualizado en algunos de sus contenidos y podría tener vicios de inconstitucionalidad. A criterio de este órgano defensor, la propuesta debería enriquecerse y actualizarse a la realidad y condiciones de los pueblos indígenas.

El Comité reiteró "su recomendación (A/62/18, párr. 303) de redoblar los esfuerzos para garantizar el derecho de los afrodescendientes y de los pueblos indígenas a la tenencia de la tierra. Asimismo, recomienda que, de manera prioritaria, se tomen pasos decisivos para buscar soluciones en las que los pueblos indígenas puedan recuperar las tierras dentro de sus territorios, incluso en casos de ocupación y compra ilegales y enfrentamientos o amenazas vinculadas a la conflictividad generada por esta situación, mediante acciones administrativas y judiciales que incluyan el desalojo y el enjuiciamiento de responsables. El Comité recomienda también un proceso de consulta para la delimitación y titulación de los territorios".

En ese aspecto, vale decir que los conflictos relacionados con el uso y posesión de tierras han seguido ocurriendo principalmente en los territorios indígenas ubicados en Buenos Aires, reportándose situaciones de violencia física y patrimonial. En los primeros meses del año 2016 inició la ejecución del Plan Nacional de Recuperación de Territorios Indígenas (Plan-RTI) del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) el cual pretende en un plazo de seis años regularizar la situación de tenencia de tierras en todos los territorios indígenas del país, sin embargo, no define ni incorpora las herramientas o procesos para dicho fin; el Plan únicamente señala que se confeccionará un expediente por cada ocupante, con la recomendación técnico legal para la toma de decisiones.

Los desalojos administrativos de procesos resueltos hace varios años siguen pendientes de ejecución sin justificación conocida. En el ámbito judicial solo en la vía contenciosa administrativa se están tramitando más de 100 causas relacionadas con tierras indígenas, en su mayoría reclamos presentados por personas no indígenas que solicitan ser indemnizadas ya que según ellas, son poseedoras de buena fe. En estos procesos varias asociaciones de desarrollo integral, en tanto representantes legales de los territorios indígenas, no tienen los medios económicos para contratar los servicios de un abogado, quedando los intereses comunitarios en indefensión por no poder apersonarse a los procesos judiciales.

De forma reiterada, la Defensoría ha instado a las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial a emprender de manera prioritaria las acciones necesarias para garantizarles a los pueblos indígenas costarricenses su derecho primordial a la propiedad de sus tierras y territorios. El Estado costarricense debe elaborar con la participación de los pueblos indígenas un proyecto nacional que contemple acciones de saneamiento, ordenamiento, demarcación, delimitación en el sitio, restitución y reparación de las tierras indígenas, incluidas aquellas consideradas ancestrales o de uso tradicional. En este proceso, debe contemplarse de manera particular y primordial la visión de las mujeres indígenas, reconociendo que generalmente han quedado rezagadas de estas discusiones.

El Comité reiteró también su recomendación (A/62/18, párr. 304) al Estado costarricense de "continuar sus esfuerzos, a la luz de su recomendación general núm. 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos, para mejorar la situación de los migrantes en Costa Rica. Se recomienda asimismo tomar medidas para asegurar condiciones de trabajo dignas para todos los trabajadores, inclusive a los trabajadores domésticos, mediante inspecciones laborales, incluso en cafetales, para facilitar el acceso a la justicia, para facilitar que sean asegurados ante la Caja Costarricense de Seguro Social, y para asegurar condiciones de igualdad en el acceso a los servicios de salud".

Al respecto, en el informe presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Oficio N° DH-0528-2015), la Defensoría indicó que desde el año 2009 recomendó al Ministerio de Trabajo realizar un plan calendarizado de inspecciones laborales preventivas y de control en las fincas cafetaleras, para garantizar el respeto de los derechos de las personas trabajadoras indígenas ngöbes y sus familias y que los albergues proporcionados por los caficultores cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento General de Seguridad e Higiene de Trabajo y normas conexas (Informe Final del expediente N° 19014-22-2005, del 20 de octubre del 2009).

Por otro lado, en el Informe presentado al Comité se indicó que según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) aproximadamente el 60% de las trabajadoras domésticas en Costa Rica son extranjeras y que esta población continuaba siendo discriminada laboralmente pese a la reforma del Capítulo VIII del Código de Trabajo (reconocimiento de la jornada laboral, salario en igualdad de condiciones, aseguramiento obligatorio ante la Caja Costarricense del Seguro Social, entre otros), razón por la cual la Defensoría continuará dando seguimiento a las acciones que debe llevar a cabo el Ministerio de Trabajo para mejorar los mecanismos de inspección, control y sanción, con el fin que se garanticen los derechos laborales reconocidos a las personas extranjeras independientemente de su condición migratoria.

En línea con lo anterior, resulta importante señalar que por medio de la Circular N° 220-2014, el Consejo Superior del Poder Judicial (sesión N° 84-14) a solicitud del Subcomité de acceso a la justicia para personas migrantes y refugiadas, del cual es parte esta Defensoría, acordó comunicar a todas las y los servidores judiciales "las disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugio y refugiadas", con el fin de garantizar su acceso a la jurisdicción laboral independientemente de su condición migratoria. La Defensoría continuará participando de este espacio con el fin de dar seguimiento a las diferentes situaciones que puedan surgir y con miras a incidir en la atención y protección del derecho de acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas.

El Comité reiteró su recomendación (A/62/18, párr. 305) de que el Estado costarricense “tome en cuenta la recomendación general núm. 25 (2000) del Comité sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género e incluya una perspectiva de género en todas sus políticas y estrategias contra la discriminación racial para hacer frente a las formas múltiples de discriminación que afectan en especial a las mujeres indígenas y afrodescendientes. Se recomienda también contar con estadísticas desglosadas al respecto”.

Es necesario señalar, que para el cabal cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los diversos órganos creados por los convenios en materia de derechos humanos, desde el año 2015 la Defensoría de los Habitantes ha colaborado con la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa en la elaboración de un proyecto de ley capaz de garantizar la prevención, sanción y ante todo, la reparación frente a toda forma de discriminación. Este esfuerzo dio como resultado el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo número 20 174. Hasta la presentación de este proyecto, el Estado costarricense no había formulado una propuesta legislativa capaz de abordar el fenómeno de la discriminación en su integralidad, incluyendo definiciones concreta de la discriminación en sus diversas manifestaciones –directa, indirecta, estructural y múltiple- y de las acciones para corregirla o prevenirla, como son las acciones afirmativas.

El proyecto se aleja de las tendencias que han prevalecido en el ámbito legislativo, las cuales se han restringido a la atención de las consecuencias que la discriminación tiene sobre determinadas poblaciones. Por esta razón, en su artículo 4 adopta una definición amplia con respecto a los motivos prohibidos, incluyendo aquellos contenido en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, pero extendiéndolo a las nuevas realidades en materia de derechos humanos, incluyendo la prohibición de discriminación en razón de la orientación sexual y la identidad o expresión de género.

El Comité exhortó “una vez más al Estado Parte a que elimine cuanto antes los obstáculos legislativos que impiden la aprobación del proyecto de Ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas (art. 2)”.

Ante esa exhortación, vale mencionar que el proyecto de ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas N°14352 se encuentra en el orden del día del plenario pero no está convocado. La Defensoría reconoce la importancia de la actualización del marco normativo costarricense en materia de derechos de los pueblos indígenas y es consciente de que el proyecto de ley de desarrollo autónomo fue propuesto por los propios pueblos indígenas teniendo como principal base el Convenio N° 169 de la OIT, que en ese momento recién había suscrito nuestro país. Lamentablemente, la falta de voluntad política y la ausencia de un verdadero compromiso con los pueblos indígenas se han evidenciado con la falta de avance de esta iniciativa.

El paso de tiempo tiene efectos sobre el texto propuesto, por lo que la Defensoría considera que algunos capítulos o contenidos del proyecto podrían implementarse de manera más rápida y efectiva a través de decretos ejecutivos, por ejemplo; sin embargo, no se puede desconocer que en estos momentos se encuentra desactualizado en algunos de sus contenidos y podría tener vicios de inconstitucionalidad. A criterio de este órgano defensor, la propuesta debería enriquecerse y actualizarse a la realidad y condiciones de los pueblos indígenas.

El Comité recomendó al Estado costarricense “que vele por que el mandato y el funcionamiento de la CONAI sean compatibles con la Convención y porque esta institución emprenda acciones de defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas (art. 2)”.

En ese sentido, hay que recordar que hace ya más de cinco años la Contraloría General de la República<sup>1</sup> señaló que la CONAI no tenía claridad en su orientación y no estaba cumpliendo a cabalidad con los objetivos planteados en su ley de creación. Lo anterior, principalmente producto de la ausencia de una

1 Informe No. DFOE-PG-IF-11-2011 de fecha 22 de diciembre del 2011.

planificación estratégica y de que más del 90% de su presupuesto se destina al pago de remuneraciones; con el 10% restante se pagan los gastos fijos como servicios y alquileres, por lo que prácticamente no quedan recursos disponibles para el cumplimiento de sus funciones.

En las comunidades indígenas son recurrentes las manifestaciones de que dicha institución no vela por sus intereses y necesidades ni cumple con su mandato; pese a ello, ha sido persistente la falta de voluntad política de los gobiernos para contribuir en la adecuada gestión de la CONAI, pese al significativo mandato legal que tienen con los pueblos indígenas.

El Comité exhortó al Estado Parte "a que tome las medidas necesarias para eliminar las barreras económicas, sociales y geográficas que impiden garantizar el acceso a los servicios básicos en los territorios indígenas, de manera que los indígenas no se vean en la necesidad de abandonar sus territorios ancestrales. El Comité invita al Estado Parte a prestar especial atención al cantón de Talamanca y a las fincas bananeras (art. 5)".

La Defensoría observa que los territorios indígenas mantienen un importante rezago en el acceso a servicios básicos: hay serias carencias de infraestructura vial y mucha de la existente se encuentra en muy malas condiciones por falta de mantenimiento. Hay ausencia de puentes, los cuales resultan determinantes para acceder a los centros educativos y de salud. Gran cantidad de comunidades no tienen acceso a agua potable, faltan acueductos y algunos de los existentes están en mal estado.

Los territorios indígenas pocas veces están incorporados en los programas de mantenimiento y reparación de las redes viales cantonales por parte de las municipalidades y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados procedió a delegar gran cantidad de acueductos rurales en territorios indígenas sin que necesariamente contaran con las capacidades y recursos para la prestación adecuada del servicio y para su mantenimiento.

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

Ante esta recomendación y en relación con la resolución constitucional N° 3468-2002, el Estado costarricense procedió a realizar la delimitación de las tierras de los territorios Rey Curré, Térraba y Boruca en el año 2003.

El Comité instó al Estado Parte a incrementar sus esfuerzos para mejorar la situación de los migrantes en Costa Rica, especialmente de las mujeres. "El Estado Parte debería vigilar que la Ley N° 8487, por la que se reforma la Ley general de migración y extranjería garantice el pleno respeto de los derechos de los migrantes. El Comité señala a la atención del Estado Parte su Recomendación general N° XXX sobre los no ciudadanos y lo invita a considerar la posibilidad de ratificar la Convención Internacional sobre la protección de todos los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares (art. 5)".

En cumplimiento con dicha recomendación, con fecha 19 de agosto del 2009, se aprobó la Ley N° 8764 publicada en La Gaceta N° 170 del 1° de setiembre del 2009. Sin embargo, actualmente se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley N° 18 922 que pretende reformar varios artículos relacionados, principalmente, con los altos costos de documentación (la Defensoría rindió su criterio al respecto, por medio del oficio N° DH-PE-621-2014 fechado 25 de noviembre del 2014). Posteriormente, la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de que la Dirección General de Migración y Extranjería se encontraba trabajando en un texto sustitutivo con el fin de hacer una reforma integral de la legislación migratoria vigente.

Al respecto, la Defensoría llamó la atención sobre la necesidad de realizar varias modificaciones indispensables para garantizar la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en el país, por ejemplo, en cuanto a plazos máximos de detención por razones de control migratorio; exigencia del requisito de aseguramiento social para finalizar y renovar el proceso de documentación migratoria; altos costos de la documentación migratoria; reconocimiento del arraigo como causal para la regularización migratoria; establecimiento de un procedimiento especial para el trámite de las solicitudes de las categorías por razones de humanidad; establecimiento de procedimientos adecuados y diferenciados para la tramitación de solicitudes de regularización de personas indígenas, entre otros aspectos. La Defensoría se encuentra dando seguimiento a la discusión que se realiza en la Asamblea Legislativa y a los esfuerzos que se habían iniciado en la Dirección de Migración, con el fin de insistir en la necesidad de realizar las reformas a las que se ha hecho mención.

“El Comité invita al Estado Parte a realizar un estudio para determinar las causas de este problema y a que tome las medidas necesarias, incluidas las de orden legislativo, para acabar con la discriminación en el trabajo y con todas las prácticas discriminatorias en el mercado laboral, y a adoptar nuevas medidas para reducir el desempleo de los afrocostarricenses en particular (inciso i) del apartado c) del artículo 5)”.

Sobre esta recomendación, el Estado costarricense, mediante el proyecto de ley No. 20 174, Ley marco para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, racismo e intolerancia; que actualmente se discute en la Asamblea Legislativa, en la Comisión de Derechos Humanos, realiza un esfuerzo por erradicar los estereotipos y la discriminación que enfrentan sectores vulnerables de la población. El proyecto de Ley es producto del trabajo del conjunto entre la Comisión Especial Permanente de Derechos Humanos y la Defensoría de los Habitantes de la República en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos –INDH-. Con éste se procura llenar los vacíos de las potestades del Estado y su institucionalidad, a partir de la generación de un marco legal mínimo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio y que refuerce la capacidad del Estado para atender las diversas manifestaciones que tiene la discriminación a nivel de la sociedad costarricense, reconociendo la discriminación como el fenómeno político, social, económico y cultural que es y permitiendo a la institucionalidad del país, la adopción de las medidas necesarias no sólo para su sanción, sino especialmente en su prevención al actuar sobre los procesos que legitiman y reproducen esta forma de violación de los derechos humanos.

“El Comité sugiere al Estado Parte que tome las medidas necesarias para garantizar la protección a los refugiados, así como salvaguardias para mantener la reserva de datos personales ante las autoridades del país de origen (apartado b) del artículo 5)”.

En ese sentido, la Defensoría considera importante señalar que en el Reglamento de Refugio, publicado en La Gaceta N° 209 de fecha 1° de noviembre del 2011, se estableció que el “principio de confidencialidad es el principio rector para el registro y manejo de la información de los solicitantes de refugio y de las personas refugiadas”, con el fin de garantizar la protección internacional efectiva de estas personas. En este Reglamento se estableció que la “falta de observancia de este principio, puede tener serias repercusiones en materia de protección y de seguridad a las personas refugiadas y solicitantes, sus familiares y personas con las que se le pueda asociar, tanto en Costa Rica como en el país de origen”, de ahí que se hace mención expresa en varios artículos de la obligatoriedad de garantizar la aplicación de este Principio, tanto por parte de la Unidad de Refugio (D.G.M.E) como por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio. La Defensoría de los Habitantes continuará dando seguimiento al funcionamiento de la Unidad de Refugio y de la Comisión de Visas Restringidas y de Refugio (ya sea a partir del conocimiento de las denuncias que recibe o de las investigaciones de oficio que estimen oportunas iniciar), con el de revisar el cumplimiento del principio de confidencialidad de los trámites relacionados con las personas solicitantes de refugio y refugiadas y otros principios indispensables para

garantizar la protección internacional de estas personas y las obligaciones asumidas por el país con la ratificación de la Convención de 1951.

Asimismo el Comité invitó al Estado costarricense “a tomar las medidas necesarias para preservar el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, incluidas sus lenguas (art. 7)”.

Sobre dicha recomendación, vale decir que la Declaratoria de Patrimonio Cultural de la Humanidad, por parte de la UNESCO, de las esferas indígenas de piedra, ubicadas en la zona sur, representa un paso significativo en la protección del acervo cultural de los pueblos indígenas. Por otra parte la inclusión de la enseñanza en lengua indígena por parte del Ministerio de Educación Pública en los territorios indígenas a través de profesores autóctonos de dichas zonas, representa otro paso importante; no obstante, aún falta por desarrollar una política pública en esta materia, con enfoque de derechos humanos, que promueva el Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas así como de sus lenguas.



## **2.2.4 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**

### **Introducción**

Desde el año 2016, y durante el presente año, Costa Rica se encuentra en proceso de presentación y evaluación de su cuarto informe ante el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer (conocido por sus siglas en inglés, como Comité CEDAW). El Estado presentó su informe en 2015, en el 2016 el Comité estableció la lista de cuestiones que se analizarán en el mes de julio de 2017. Posteriormente, el Comité emitirá sus recomendaciones al país. Por lo tanto, el presente informe se basa en las observaciones al país emitidas en julio de 2011.

Costa Rica firmó la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el 17 de julio de 1980 y no lo ratificó hasta el 4 de abril de 1986. Costa Rica debía presentar su primer informe en 1985, y de ahí en adelante, cada cuatro años (que es el período de los ciclos de informes del Comité).

El cuarto informe presentado por Costa Rica corresponde al séptimo ciclo de informes, lo que significa que Costa Rica debió de haber presentado siete. Sin embargo, el primer informe no lo presentó sino hasta 2001, cuando ya debía haber presentado tres. En ese momento, como parte de una estrategia de los comités para reducir la mora de los países en la presentación de informes, se le permitió presentar un solo informe que abarcara los tres ciclos de informes. El cuarto informe también abarcó dos ciclos.

La Defensoría de los Habitantes ha presentado dos informes en el presente ciclo. Uno de ellos respondiendo a la lista de cuestiones a analizar planteada por el Comité, y un informe independientes en mayo pasado, como parte de los aportes que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos realizan al Comité para enriquecer el debate. La Defensoría ha considerado fundamental incluir aspectos sobre derechos sexuales y reproductivos, participación política y los derechos de mujeres con discapacidad.

### **Recomendaciones del Comité CEDAW y comentarios de la Defensoría de los Habitantes**

El Comité recordó al país la obligación de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la CEDAW y consideró que "las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las presentes observaciones finales requieren la atención prioritaria del Estado parte desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité exhorta al Estado parte a que centre en esas esferas sus actividades de aplicación y a que, en su próximo informe periódico, indique las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. El Comité insta al Estado parte a que transmita las presentes observaciones finales a todos los ministerios pertinentes, al Parlamento y a la judicatura, a fin de asegurar su plena aplicación".

La Defensoría considera que esta recomendación se ha cumplido parcialmente. El Estado señaló en el informe presentado (CEDAW/C/CRI/7) que efectuó capacitaciones sobre la Convención y las



recomendaciones a personal del Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud y otros; así como que realizó actividades en la Universidad Nacional. El informe no se refirió a los resultados obtenidos de las actividades desarrolladas.

El Comité instó al Estado a “que adopte medidas para dar a conocer y difundir debidamente la Convención, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité entre todos los interesados, incluidos los ministerios, los parlamentarios, los jueces y los agentes del orden público, a fin de sensibilizarlos sobre los derechos humanos de las mujeres. El Comité insta también al Estado parte a que organice las campañas de sensibilización dirigidas a las mujeres para que conozcan mejor sus derechos humanos y puedan hacer uso de los procedimientos y recursos a su disposición cuando se vulneran sus derechos reconocidos en la Convención”.

El Mecanismo Nacional para el Adelanto de las Mujeres del INAMU, informó que en cumplimiento a la recomendación de aplicación y de la Convención CEDAW y su protocolo, se realizaron procesos de capacitación, jornadas ciudadanas de consulta, acciones de información y de divulgación de derechos humanos de las mujeres, en distintas regiones del país, dirigidos a 13 765 mujeres y hombres habitantes de zonas urbanas y rurales. Informa además, que instancias como el Tribunal Supremo de Elecciones, Poder Legislativo y Poder Judicial, así como algunas instituciones del Poder Ejecutivo, han realizado actividades similares dirigidas a funcionarios y funcionarias públicas. Por su parte, el Poder Judicial ha implementado una política de divulgación mediante cápsulas informativas con perspectiva de género, derechos humanos y eliminación de la discriminación.

La Defensoría reconoce las acciones realizadas pero reitera la necesidad de que se cuente con una política de capacitación y sensibilización actualizada y permanente, en concordancia con lo establecido en la CEDAW, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones emitidas por el Comité.

El Comité recordó al país que “la Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y garantizar la igualdad de forma y de fondo entre mujeres y hombres”. En consecuencia, el Comité recomendó que se amplíe el diálogo entre las entidades públicas, las instituciones académicas y la sociedad civil con el fin de aclarar la definición de igualdad de conformidad con lo dispuesto en la Convención y en las recomendaciones generales del Comité 25 (2004), sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención relativo a las medidas especiales de carácter temporal, y 28 (2010) sobre las obligaciones básicas de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención.

El Estado señaló en el informe presentado (CEDAW/C/CRI/7) que los diálogos para la construcción de los alcances de la definición de igualdad y la aplicación de medidas afirmativas se han efectuado en el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Ejecutivo, a través de talleres de capacitación con énfasis en el principio de igualdad y no discriminación. Además se indicó que en el Poder Judicial se eliminó el término «equidad» y se incluyó «igualdad» en la política institucional. No se conoce si se realizaron jornadas efectuadas con la sociedad civil para estos efectos.

El Comité instó al Estado a que “considere la posibilidad de volver a conferir el rango de ministra a la Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de la Mujer con el fin de aumentar la visibilidad y eficacia del Instituto, mejorar su capacidad de influir en la formulación, la concepción y la aplicación de las políticas públicas y afianzar su función coordinadora a todos los niveles de gobierno, en particular, a nivel ministerial”.

En ese sentido, la Defensoría considera que además de garantizar el rango ministerial a la Presidencia Ejecutiva del INAMU, el Estado costarricense debe otorgar a la institución una estructura ministerial, y fortalecer el funcionamiento de otras entidades o mecanismos para la igualdad de género, como las oficinas o unidades de género de las municipalidades, ministerios, instituciones autónomas y demás

poderes del Estado, a fin de que cuenten con recursos humanos e infraestructura idónea que permita su funcionamiento y sostenibilidad.

El Comité recomendó al Estado que “ponga en marcha nuevas iniciativas para contribuir a que se comprenda mejor el concepto de medidas especiales de carácter temporal y promover su aplicación, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, como parte de una estrategia necesaria para lograr la igualdad sustantiva de la mujer, en particular en beneficio de los grupos desfavorecidos de mujeres, en ámbitos como la salud, la educación y el empleo”.

En materia de medidas afirmativas, en el informe presentado (CEDAW/C/CRI/7) el Estado enumeró algunas acciones concretas tales como la incorporación de criterios de proporcionalidad y especificidad de género para la disminución de penas privativas de libertad a mujeres en condiciones de vulnerabilidad por la introducción de drogas a los centros penitenciarios de hombres, a través de la reforma a la Ley de Psicotrópicos (Ley 8204). También señaló el dictamen emitido con ocasión del trámite legislativo de la ratificación del Convenio 189 de la OIT «Trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos, que reconoce que la mayoría de las personas dedicadas a estas labores son mujeres y las condiciones específicas que colocan a estas mujeres en especiales condiciones de vulnerabilidad. Además, se mencionaron las reformas a la Ley de Violencia Doméstica con el fin de que el INAMU pueda ofrecer servicios de acompañamiento, asesoramiento y representación legal; y a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres para el restablecimiento de dos normas que fueron declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional, para garantizar mayor protección a las mujeres.

También se mencionó la creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, la incorporación del principio de *indubio pro víctima* en la Ley contra el hostigamiento sexual y la aprobación de normas que reconocen las características de poblaciones especiales tales como la migrante, adulta mayor, con discapacidad, menores de edad, en condición de trata, entre otros.

No obstante lo expuesto, persiste la necesidad de que exista una amplia comprensión de los alcances de las medidas especiales con el fin de que las propuestas legislativas, las reglamentaciones internas, las políticas públicas y las planificaciones institucionales favorezcan -y no obstaculicen- la inclusión de acciones que reconozcan las condiciones diferenciadas y las interseccionalidades de la discriminación a fin de garantizar la igualdad de *iure* y de *facto* en todos los ámbitos.

El Comité recomendó al Estado que intensifique sus esfuerzos para poner en marcha campañas de sensibilización y educación pública dirigidas a la población en general y, en particular, a los líderes políticos y religiosos y a los funcionarios públicos, con miras a propiciar cambios en las actitudes tradicionales asociadas a los roles de género discriminatorios en la familia y en la sociedad en general, de conformidad con los artículos 2 f) y 5 a) de la Convención.

En el informe rendido por el Estado (CEDAW/C/CRI/7) se indicó que se han efectuado capacitaciones dirigidas al personal de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y del Tribunal Supremo de Elecciones para sensibilizar y formar en derechos humanos de las mujeres, igualdad y perspectiva de género. También se señaló que se han modificado las prácticas discriminatorias en las instituciones gubernamentales y la promoción de acceso a carreras y puestos de trabajo no tradicionales. No obstante lo anterior, no se conocen acciones dirigidas a sectores políticos y líderes religiosos, ni planes que indiquen que se ejercerán estas acciones.

El Comité instó al Estado a que: “a) Estudie los efectos y la eficacia de la respuesta del sistema nacional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar, con el fin de mejorar la coordinación entre todas las instituciones que prestan asistencia y apoyo en los casos de violencia doméstica; b) Se asegure de que haya suficientes centros de acogida financiados por el Estado a disposición de las víctimas de la violencia doméstica y sus hijos; c) Persevere en sus esfuerzos por me-

jorar su sistema de reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra la mujer, desglosados por sexo y tipo de violencia y por la relación del agresor con la víctima; d) Ponga en marcha programas de educación y sensibilización pública a través de los medios de comunicación para transmitir el mensaje de que todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, son inaceptables, y, en ese sentido, tenga en cuenta la recomendación general 19 (1992) del Comité”.

En relación con la implementación de política pública en violencia contra las mujeres, el Estado costarricense emitió el Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI), Ley N° 8688 sobre el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres del 2008. Al ser una política de alcance nacional, el PLANOVI plantea la articulación del accionar de las instituciones que conforman el Sistema Nacional desde sus competencias establecidas por ley. A la fecha, la Defensoría hace ver que el Sistema Nacional adolece de varios elementos básicos, para ser efectivamente un sistema, a saber:

1. Ausencia de socialización de las decisiones o línea de trabajo que emite el Consejo Nacional – órgano político superior del Sistema - a los restantes espacios de trabajo de la estructura organizativa del Sistema Nacional.
2. Reducida participación de organizaciones privadas no gubernamentales y sociedad civil en las distintas instancias que conforman el Sistema Nacional y de estrategias eficientes para su convocatoria y permanencia de ellas.
3. Necesidad urgente de fortalecimiento de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional, ya que ésta se encuentra designada en un área administrativa de INAMU cuyas funciones de coordinación en la planificación, implementación y seguimiento de la política son un recargo a sus funciones ordinarias.

Asimismo, actualmente no existe un plan de acción vigente de la política nacional del Sistema, ya que el último PLANOVI abarcó el período 2010-2015. Se estima que existen grandes pendientes en esta materia y que corresponde al Estado tomar medidas concretas para contar con un sistema funcional de atención y prevención de la violencia, así como de un plan nacional actualizado para cumplir con los compromisos con los derechos humanos de las mujeres.

Sobre datos estadísticos, Costa Rica ha realizado algunos esfuerzos en la mejora de “su sistema de reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra la mujer. El Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica (SUMEVIG) permite reunir las cifras oficiales relacionadas con violencia contra las mujeres que producen varias instituciones estratégicas del Estado costarricense - bajo la coordinación del INAMU - aportándoles un análisis como valor agregado. Sin embargo, su periodicidad y su actualización es relativa ya que el último documento emitido por SUMEVIG fue publicado en el mes de noviembre del 2014, el cual presenta 15 indicadores correspondientes al período 2008-2011.

La Defensoría estima que es urgente que el Estado cuente con datos actualizados tanto de los eventos de violencia, como de la atención que brinda a las mujeres, y además que publique esa información con el fin de verificar el impacto de los servicios, la incidencia en los derechos de las mujeres. Por otra parte, hace un año el Poder Judicial inauguro el Observatorio de Violencia que entre varias informaciones ofrece algunos datos estadísticos sobre la violencia de género. Todo ello, como una forma de garantía de transparencia y rendición de cuentas.

Sobre encuestas nacionales y censos sobre violencia, con el fin de tener conocimiento de la situación real que viven las mujeres en el país, se informó que actualmente se encuentra en marcha el proyecto de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres, cuyo plan piloto fue recientemente ejecutado. Esta Defensoría enfatiza en el deber del Estado de prever los fondos necesarios a nivel presupuestario, así como los recursos humanos y logísticos óptimos para una debida ejecución de las encuestas.

Referente a los albergues y según información del INAMU, los Centros de Atención y Albergue Temporal para Mujeres en situaciones de riesgo de muerte y sus hijas e hijas (CEAAM), administrados y financiados por el Estado, procuran alternativas para garantizarles la protección efectiva. Indican que durante el año 2014 los CEAMM tuvieron una alta demanda, pero en todo momento hubo respuesta efectiva para las mujeres que requirieron atención y albergue temporal, por lo que no han identificado una necesidad descubierta que requiera de un aumento en la cantidad de centros.

Por otra parte, se redefinió el modelo de atención, a fin de poder ofrecer a las mujeres además de la seguridad que da el albergue, la oportunidad de desarrollar una serie de habilidades y capacidades que fortalezcan su proyecto de vida, lo que ha implicado la necesidad de realizar modificaciones a la infraestructura existente.

Un punto medular en los cambios es que el INAMU ofrecerá a las víctimas los servicios de acompañamiento, asesoramiento jurídico y representación legal necesarios para realizar los trámites contemplados en esta Ley. Con este último propósito, el INAMU podrá intervenir en el procedimiento, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas y representarlas legalmente con las mismas facultades y atribuciones otorgadas a la Defensa Pública en materia penal.

Asimismo, el Comité instó al Estado a que: a) "Redoble sus esfuerzos en materia de iniciativas de lucha contra la trata de personas con el fin de hacer frente firme y exhaustivamente a los complejos aspectos de la trata de mujeres y niñas y la explotación de la prostitución; b) Considere la posibilidad de aprobar una ley relativa a la trata de personas que se ajuste plenamente al artículo 6 de la Convención; c) Logre que se vigile sistemáticamente y se evalúe periódicamente la trata y la explotación de las mujeres en la prostitución y, para ello, entre otras cosas, reúna y analice datos al respecto, e incluya esos datos en su próximo informe periódico; d) Amplíe sus actividades de cooperación internacional, regional y bilateral con los países de origen, tránsito y destino de la trata e intercambie información con ellos a fin de prevenir este fenómeno y armonizar los procedimientos jurídicos dirigidos a enjuiciar a los proxenetas".

En ese sentido, en febrero de 2013 entró en vigencia 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), Ley 9095, la cual prohíbe todas las formas de trata de personas y establece penas de entre 4 a 20 años de prisión; las cuales son suficientemente severas y proporcionales a las establecidas para otros delitos graves reconocidos en la legislación penal nacional. El Estado indicó que la ley incorpora importantes principios de derechos humanos y se deriva y desarrolla las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y su Protocolo (en relación con la adopción ilegal, la venta de órganos, el movimiento de personas con el fin de promover la prostitución y la explotación laboral). Si bien su adopción fue un paso trascendental para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas, persisten retos, particularmente en la interpretación de las normas. Pese a los esfuerzos realizados por el Estado costarricense, persisten aspectos importantes de mejorar y definir, con el propósito de fortalecer de manera integral la atención del delito de trata de personas (prevención, investigación, persecución y sanción del delito, así como la atención adecuada de las víctimas de este crimen. Debe mejorarse la gestión para la utilización de los recursos destinados para proporcionar servicios integrales a las víctimas de trata de personas.

El Comité recomendó al Estado que: "a) Considere la posibilidad de volver a modificar el Código Electoral con el fin de asegurar la aplicación de la paridad entre los géneros en los cargos elegidos con arreglo al sistema de representación mayoritaria, en consonancia con la resolución núm. 3671-E8-2010 del Tribunal Supremo de Elecciones; b) Aplique, cuando sea necesario, medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 (2004) del Comité, con el fin de acelerar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la vida pública y política, en particular con respecto a los grupos desfavorecidos de mujeres, como las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y las mujeres de ascendencia africana".

En relación con el apartado a) de esta recomendación, el Estado no ha cumplido con la modificación normativa. La resolución número 3671-E8-2010 del Tribunal Supremo de Elecciones señala que las nóminas a los cargos de elección popular deben contemplar la paridad de género y además, señala que no se puede imponer a los partidos políticos, en respeto a su potestad de autorregulación, el establecimiento de normativas internas que incluyan normas para el cumplimiento de la paridad y la alternancia. Es decir que el Código Electoral vigente no había incluido la paridad horizontal y la alternancia como medidas afirmativas. En las elecciones municipales del año 2016 se aplicó además del instituto de paridad, el mecanismo de alternancia y de las 81 alcaldías solamente 11 fueron alcanzadas por mujeres, es decir, menos de 14%.

A partir de la declaratoria con lugar de una acción de inconstitucionalidad presentada contra algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones, mediante la resolución número 3603-E8-2016 ese Tribunal se modificó parcialmente su jurisprudencia y se indicó que los partidos políticos deberán definir en su normativa interna los mecanismos de cumplimiento de la paridad.

Aunado a lo expuesto, se tramita en la Asamblea Legislativa el expediente número 18 904 "Reforma de varios artículos del Código Electoral para garantizar la paridad de género" que propone la inclusión de la paridad horizontal en la conformación de las papeletas diputadiles y de concejos municipales.

En atención al apartado b) de la anterior recomendación, no se ha cumplido porque no se han generado ni aprobado medidas afirmativas a fin de propiciar y garantizar el ejercicio pleno de los derechos a la participación política y social de las mujeres afrodescendientes, indígenas o con algún tipo de discapacidad.

El Comité exhortó al Estado a que: "a) Lleve a cabo una revisión de sus datos sobre educación y proporcione, en su próximo informe periódico, datos precisos e información actualizada sobre las medidas adoptadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación; b) Intensifique sus esfuerzos para proporcionar capacitación en materia de género a los maestros a todos los niveles del sistema de educación en el país, con miras a eliminar los prejuicios basados en el género de las actitudes y el comportamiento de los maestros, así como a erradicar los estereotipos de género de los planes de estudios académicos y no académicos; c) Introduzca un programa amplio de educación sexual tanto para las niñas como para los niños como parte ordinaria del plan de estudios en las escuelas".

En relación con la recomendación en su inciso a) no se cuenta con información para poder referirnos. Con respecto a los incisos b) y c), se tiene conocimiento que en octubre del 2014 el MEP inicia la implementación de las Políticas de Igualdad de Género, con el objetivo de fortalecer la equidad entre hombres y mujeres en el quehacer educativo nacional, tanto en el ámbito administrativo como académico.

El MEP estableció en el 2012 el Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (7mo, 8vo. 9no.). En el 2015 se aprueba el programa para primaria. En el PND-2014-2018 se establece como meta para el 2017 ampliarla a 4to y 5to año de secundaria. No obstante, se considera que debe brindarse una capacitación sostenida y constante a las y los docentes, así como ampliar el programa a la Educación Primaria y la Educación Diversificada. Este tema se desarrolla con amplitud en la Segunda Parte de este Informe Anual, presentado por la Dirección de Niñez y Adolescencia (2.8).

El Comité instó al Estado Parte "a que adopte todas las medidas necesarias para asegurar una mejor aplicación de su legislación laboral, hacer frente a las diferencias salariales y alentar a las mujeres a trabajar en sectores no tradicionales. Alienta al Estado Parte a que adopte medidas para proporcionar servicios de guardería asequibles y accesibles a fin de que las mujeres puedan equilibrar sus responsabilidades laborales y familiares. El Comité también insta al Estado parte a que redoble sus esfuerzos para asegurar la adecuada protección de las mujeres migrantes y refugiadas. El Comité reitera su petición al Estado parte para que, en su próximo informe periódico, incluya información sobre los resultados de las actividades orientadas a neutralizar los efectos negativos de los acuerdos de libre comercio sobre el empleo y la cali-

dad de vida de las mujeres. El Comité también invita al Estado parte a que ratifique el Convenio de la OIT sobre el trabajo decente para los trabajadores y las trabajadoras domésticos (núm. 189)“.

El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), señala que para el segundo trimestre de 2016 la población ocupada se estimó en 1,95 millones de personas y la tasa de ocupación disminuyó en 4,5 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del año 2015, ubicándose en 51,8%. Esa disminución de la tasa de población ocupada afectó principalmente a las mujeres y actualmente es 38,4% para las mujeres y en 65,2% para los hombres.

Para el período 2012-2013, los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enhao) resaltaron la menor participación de las mujeres en el mercado laboral, indicando que el 50% de las mujeres trabajan menos de 40 horas semanales y que de cada 100 hombres 76 trabajan o buscan empleo, mientras que de cada 100 mujeres, 45 trabajan o buscan empleo.

En el informe rendido por el país ante el Comité de Derechos Humanos con ocasión al Sexto Informe Periódico, se indicó que los ingresos de las mujeres por realizar el mismo trabajo que los hombres son 28% menos, y que en el sector privado, donde se ubica la mayor parte de la población ocupada, los ingresos de las mujeres representan el 72% de lo percibido por los hombres.

Al respecto, el país no cuenta con una política de empleo tendiente a reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres, o la brecha laboral vinculada con la división sexual del trabajo que impide el reconocimiento y retribución del trabajo de las mujeres en el hogar; ni política alguna que favorezca la inserción laboral de las mujeres con responsabilidades familiares, o su incorporación al empleo a partir de la disolución del vínculo matrimonial o de pareja.

Por otra parte, tampoco se ha demostrado la incorporación de suficientes medidas para romper los estereotipos de género para el acceso de las mujeres a labores tradicionalmente masculinas. En un ejemplo concreto, según informó la Dirección General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, el personal permanente está compuesto por 635 hombres y 14 mujeres. Hay 15 bomberas suplentes y 189 bomberos suplentes; y 6 bomberas ocasionales y 72 bomberos ocasionales.

En relación con el trabajo doméstico, existe una deuda persistente en materia de derechos de las mujeres trabajadoras domésticas cuya remuneración salarial es menor a la del trabajador no calificado. Costa Rica debe atender los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas y favorecer una política salarial que mejore las condiciones laborales de estas mujeres trabajadoras.

La Defensoría estima que Costa Rica requiere una política de empleo basada en los derechos humanos, con un enfoque género sensitivo y que responda a las necesidades actuales de la población. Todo ello para garantizar el desarrollo pleno de los derechos, la igualdad y no discriminación, y el fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia.

La Defensoría de los Habitantes celebró la aprobación de la Ley N° 9220, mediante la cual se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, toda vez que había señalado al Estado la necesidad de contar con un instrumento normativo que garantizara el fortalecimiento y la sostenibilidad de la atención.

Según los datos de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, actualmente se cuenta con 993 alternativas de cuidado infantil divididas en tres Unidades Ejecutoras (CEN-CINAI, IMAS-PANI), donde se atiende a 47 000 niños, sin embargo, aunque la Ley tiene por finalidad establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público y universal, las familias beneficiarias deben cumplir con los parámetros de calificación socioeconómica establecidos por el IMAS y el CEN CINAI, razón por la cual continúan existiendo sectores de la población que no logran acceder a los servicios de la Red. Además, existen diferencias en cuanto a la calidad y la modalidad de atención que se ofrece en

las diferentes alternativas de cuidado disponibles, y se requiere que el Estado establezca estrategias de atención orientadas a potenciar el desarrollo integral de toda la población en igualdad de condiciones.

Sobre el particular, existe un grupo de mujeres que no cuenta con plataforma de cuidado y cuyos derechos han sido vulnerados en otros aspectos de su vida. Las mujeres madres que asisten al sistema de educación nocturna enfrentan grandes dificultades para mantenerse en el estudio en razón de que las modalidades de cuidado de niños y niñas funcionan únicamente en horario diurno. Se ha informado a la Defensoría sobre la implementación de un programa de atención nocturna a los niños y niñas con el fin de que sus padres y sus madres puedan asistir a clases, denominado "YO ME APUNTO", que funciona a partir de la coordinación entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. Este programa atiende actualmente a 200 niñas y niños con edades de uno a trece años en horario de 5 de la tarde a 10 de la noche. Actualmente funcionan 11 centros y se planifica que para finalizar el año 2016, se abrirán 32 centros más.

La Defensoría estima que el Estado debe informar sobre las medidas que se implementarán para brindar sostenibilidad a la modalidad de cuidado nocturno en tanto la misma requiere la coordinación de las instituciones, y debe extenderse a todo el país a fin de favorecer el acceso y permanencia en el sistema educativo de las estudiantes madres. Las mujeres se insertan en labores consideradas como tradicionalmente femeninas y no se observan acciones estatales para promover, desde la edad escolar, el interés por carreras u ocupaciones en otros campos.

En formaciones de educación superior existen prácticas que influyen en que las mujeres sean excluidas de cierta forma en diferentes carreras o en formaciones tradicionalmente masculinas. Por ejemplo: las ingenierías son una rama de la educación superior donde las mujeres no son bien recibidas, lo que hace que éstas muchas veces ni busquen entrar a estas opciones. El Informe del Estado de la Educación señala que "la mayoría de mujeres en universidades públicas o estatales estudian algo relacionado con el cuidado o una ciencia social. Y las mujeres en las ingenierías son muy pocas comparándolas con la cantidad de personas que logran entrar a una carrera. Y año con año este número se va disminuyendo. Por ejemplo, en la carrera de bachillerato en electrónica en el Tecnológico de Costa Rica, en el 2015 las mujeres eran menos del 5% de la población de esta carrera".

Tampoco se han determinado medidas específicas para incorporar la educación en y por los derechos humanos a nivel escolar y colegial, ni esfuerzos para incluir cursos relativos a esta materia a nivel universitario. Es decir, no se ha procurado una formación integral que contemple los derechos humanos y un enfoque género sensible, para favorecer el desarrollo de personas profesionales conscientes de sus obligaciones con el Estado y la sociedad, en cualquier quehacer.

El Convenio de la OIT sobre el trabajo decente de las trabajadoras y los trabajadores domésticos 189 fue ratificado por el Estado costarricense. Sobre asegurar la adecuada protección de las mujeres migrantes y refugiadas, debe señalarse que ellas sufren situaciones de desigualdad y violencia según su condición migratoria. La regularización en el país les permite a las mujeres tener acceso a mejores oportunidades de trabajo, acceso a la salud, a la justicia, a una pensión alimentaria, a denunciar la violencia intrafamiliar, a beneficios económicos y de vivienda, entre otras; mientras que las mujeres que se encuentran en condición migratoria irregular o indocumentadas en el país, poseen un mayor riesgo de ver violentados sus derechos. Una clara violación a sus derechos, en estos últimos años ha sido la negativa del Estado en brindar servicios médicos en la atención prenatal y la prohibición del acceso al seguro indirecto o beneficio familiar. La Defensoría emitió un informe con recomendaciones sobre este tema, que se desarrolla con amplitud en la Segunda Parte correspondiente a la Dirección de Mujer.

El Comité recomendó "que el Estado Parte adopte medidas a fin de: a) Asegurar que las mujeres que presentan denuncias por hostigamiento sexual tengan el derecho legal a permanecer en sus puestos de trabajo, y que los culpables sean enjuiciados y castigados; b) Llevar a cabo campañas de sensibilización

dirigidas en particular a las mujeres trabajadoras para echar abajo la cultura del silencio que rodea el hostigamiento sexual, y según lo recomendado por la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, proporcionar a las autoridades competentes la información específica para identificar y encarar los casos de hostigamiento sexual”.

Por disposición de la ley especial –N°7476 contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia- corresponde a la Defensoría de los Habitantes brindar seguimiento a las denuncias por hostigamiento sexual que se presenten en el sector público. Esa misma legislación establece la obligación de reporte al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de las denuncias por hostigamiento sexual que se presenten en el sector privado.

Según ha informado el Estado, en el sector privado se registraron 61 denuncias por hostigamiento sexual en el empleo entre los años 2011 y 2014. Durante el mismo período, la Defensoría registró un total de 1054 denuncias por hostigamiento sexual en el sector público en las cuales, aproximadamente un 94% de las víctimas son mujeres. De lo anterior se desprende que de un total global de 1115 víctimas de hostigamiento sexual, en su mayoría mujeres, el 5.5% se ubican en el sector privado. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) reporta para el I trimestre del año 2016 una población de 1 992 741 personas ocupadas, de las cuales el 13.4% se ubican en el sector público y 86.6% en el sector privado.

Preocupa a la Defensoría el bajo porcentaje de denuncias reportadas en el sector privado siendo que es ahí donde se ubica la mayor parte de la población ocupada. Según reporta el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el año 2012 se registraron 15 denuncias, 24 en el 2013, 14 en el 2014, y 27 en el 2015. Pese a que la norma especial se encuentra vigente y existe abundante jurisprudencia que respalda su aplicación tanto en sede administrativa como en sede judicial, no se observa un reporte de casos del sector privado que permita afirmar que las personas trabajadoras tienen conocimiento de la normativa y de las posibilidades de denuncia, así como de las responsabilidades y obligaciones patronales en la materia.

La Defensoría estima que el Estado debe informar sobre las medidas dirigidas a garantizar espacios laborales y educativos libres de hostigamiento sexual y, tal como recomendó el Comité CEDAW en el año 2011, implementar procesos de sensibilización y de información dirigida tanto a las mujeres trabajadoras, como a las autoridades competentes, con el fin de que las víctimas de esta forma de violencia y discriminación tengan acceso a la justicia y las instituciones públicas y privadas efectúen un trámite adecuado a las denuncias.

La ley especial –N°7476 contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia- cuenta con el artículo 14 que garantiza que ninguna persona que haya denunciado o sea testigo o testiga podrá sufrir perjuicio; asimismo se utiliza el artículo 24 de la ley y se aplican medidas cautelares para evitar perjuicios a las personas mencionadas.

El Comité instó “al Estado parte a que: a) Dé prioridad a la adopción de las enmiendas a la Ley General de Salud, que prevé la introducción de un capítulo dedicado a los derechos sexuales y reproductivos, de conformidad con el artículo 12 de la Convención y la recomendación general 24 (1999) del Comité sobre el artículo 12 de la Convención (la mujer y la salud); b) Considere la posibilidad de levantar la prohibición de la fecundación in vitro y de adoptar medidas legislativas orientadas a facilitar y ampliar el derecho de las mujeres a decidir de manera libre y responsable el número de sus hijos, de conformidad con el apartado e) del artículo 16 de la Convención; y asegure el acceso a los servicios de reproducción asistida, incluyendo la fecundación in vitro, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010); c) Elabore directrices médicas sobre el acceso al aborto legal y las difunda ampliamente entre los profesionales de la salud y el público en general; d) Considere la posibilidad de revisar la ley relativa al aborto con miras a la identificación de otras circunstancias bajo



las cuales podría permitirse el CEDAW/C/CRI/CO/5-6 11-44154 9 aborto, como los abortos en casos de embarazos resultantes de violación o incesto; e) Adopte medidas para facilitar el acceso de las mujeres a métodos anticonceptivos de tecnología avanzada y fomentar su disponibilidad”.

Sobre esta recomendación, concretamente en relación con el apartado a) no se ha cumplido porque el proyecto de ley no ha sido aprobado. En relación con el apartado b) se ha cumplido parcialmente porque se levantó la prohibición a partir de la Sentencia de la Corte IDH y de la sentencia de seguimiento emitida por la Corte IDH en el 2016. A partir de ello, existe el acceso a la técnica únicamente en el ámbito privado y en la actualidad, no hay disponibilidad de la misma en los servicios de salud estatales lo que implica que no hay acceso para las personas que no tienen recursos económicos.

En relación con el apartado c) de dicha recomendación y que aún no se ha cumplido, la Defensoría rindió informe con recomendaciones a la CCSS y al Ministerio de Salud en tanto se realizó un proceso para la aprobación de una guía o protocolo para la interrupción terapéutica del embarazo, y no llegó a su aprobación. Actualmente, no se cuenta con dicho protocolo para la prestación de servicios de salud públicos y privados.

En relación con el apartado d) de la recomendación, no se han presentado proyectos de ley en ese sentido, ni se han promovido reglamentaciones internas para los servicios de salud públicos y privados. Actualmente el Estado se encuentra en un proceso de solución amistosa ante la petición presentada ante la CIDH por la denegación de interrupción terapéutica del embarazo a dos mujeres que presentaban gestaciones de productos con malformaciones incompatibles con la vida extrauterina (MIVE).

En relación con el apartado e) de la recomendación, no se ha revisado ni mejorado la oferta anticonceptiva.

El Comité recomendó “que el Estado Parte haga una revisión de la protección jurídica de las trabajadoras domésticas migrantes en el marco de la Ley de Trabajo Doméstico Remunerado y otras leyes pertinentes y que incluya los resultados de esa revisión en su próximo informe periódico. Alienta al Estado parte a que establezca un mecanismo para vigilar la aplicación de la Ley de Trabajo Doméstico Remunerado. Además, recomienda que el Estado parte adopte medidas para proteger a las trabajadoras domésticas migrantes, prevenir las actividades de agencias ilegales de empleo, asegurar que las mujeres reciban información adecuada sobre la migración segura antes de salir del país, y firmar acuerdos bilaterales con los países receptores”.

El Estado costarricense informó que se puso en funcionamiento un programa denominado “Migramovil”, que tiene como objetivo identificar mujeres migrantes que trabajan en servicios domésticos y poder de esta manera, determinar su situación laboral y si se están violentando sus derechos. Indicó además que esta es una unidad informativa por lo que han realizado jornadas de información en poblaciones con mayor concentración de población migrante, particularmente dirigidas a mujeres que se dedican a estas labores.

Al respecto se considera que se requiere un mayor esfuerzo de articulación interinstitucional para mejorar los mecanismos de detección de las violaciones a los derechos laborales de las trabajadoras domésticas migrantes. Se requiere mejorar los estudios de valoración del mercado laboral para que se otorgue el número de permisos de trabajo que requiere el país. Asimismo, la Dirección de Migración y Extranjería debe dar cumplimiento a los plazos establecidos en la Ley de Migración y Extranjería, de manera que resuelva las solicitudes de permisos de trabajo de forma más ágil y expedita.

Asimismo, el Comité alentó al Estado para que adopte medidas concretas y específicas para acelerar el mejoramiento de las condiciones de las mujeres indígenas y de ascendencia africana en todos los ámbitos de la vida. El Comité CEDAW exhortó al Estado Parte a asegurar que ambos grupos de mujeres

tengan pleno acceso a la educación, los servicios de salud y las facilidades de crédito y puedan participar plenamente en los procesos de toma de decisiones. "El Comité solicita al Estado parte que, en su próximo informe periódico, incluya información y datos sobre la situación de las mujeres indígenas y de ascendencia africana y sobre los efectos de las medidas adoptadas para superar las múltiples formas de discriminación contra ellas".

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. 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.

Por su parte, en su séptimo Informe periódico ante la CEDAW, el Estado de Costa Rica incluyó datos generales acerca de medidas especiales impulsadas para mejorar las condiciones de las mujeres afrodescendientes e indígenas. Se hace referencia a la inversión de recursos formativos por medio del Centro de Formación Política de las Mujeres (instancia del INAMU) que invierte recursos económicos y profesionales en la formación de mujeres en todo el país. Además se refiere a la creación de los dos foros nacionales para mujeres indígenas uno y afrodescendientes el otro. En materia de vivienda menciona el desarrollo e implementación de los Observatorios Ciudadanos indígenas en dos territorios, por medio de los cuales son las mujeres quienes monitorean la calidad y oportunidad de los servicios en este ámbito. En cuanto al acceso a la justicia, el Consejo Superior de la Corte Suprema de Justicia estableció una circular para asegurar que se proceda a nombrar siempre a toda persona indígena intérprete y traducción en su lengua materna, con cargo al presupuesto del Poder Judicial. Asimismo, que cuando se juzgue a una persona indígena, la persona juzgadora que conoce del caso dispondrá, cuando sea necesario, de oficio o a petición de parte y costado por Estado, la realización de un peritaje antropológico y/ o cultural, con fin de conocer las normas culturales particulares que deben considerarse, sin ser estas últimas especiales para atender la especificidad de género de estas poblaciones, ni tampoco se incluyen en el informe resultados que evidencien la efectividad o resultados de estas medidas.

El Comité exhortó "al Estado Parte a que proporcione protección eficaz contra la violencia y la discriminación contra la mujer, en consonancia con la recomendación de examen periódico universal (A/HRC/13/15 y Add.1) aceptada por el Estado parte. En ese sentido, el Comité insta al Estado parte a que intensifique sus esfuerzos para combatir la discriminación contra las mujeres por su orientación sexual e identidad de género, incluso mediante el inicio de una campaña de sensibilización dirigida al público en general, así como la capacitación adecuada de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y los proveedores de servicios de salud, a fin de evitar abusos y maltratos a estas mujeres".

Mediante Decreto Ejecutivo Núm. 38999, en el año 2015 se aprobó la "Política del Poder Ejecutivo para erradicar de sus instituciones la discriminación hacia la población sexualmente diversa". El decreto "solicita a las instituciones reforzar la capacitación a funcionarios y funcionarias tal que se adapte a los requerimientos del decreto en materia de licencias en caso de enfermedad o fallecimiento, establecer un

régimen sancionatorio en caso de discriminación, reconocer la identidad de género de según lo solicite la persona funcionaria, y establecer una comisión que velará por el cumplimiento de lo dispuesto en el decreto”.

A la vez se hacen esfuerzos de concientización, sensibilización e información dirigidos a la población general a través de campañas educativas en medios de comunicación masiva en materia de derechos humanos de las mujeres, hostigamiento sexual y laboral, derechos económicos, derechos laborales, derecho a vivir una vida libre de violencia, corresponsabilidad en el cuidado, y mitos y estereotipos de género. (Campaña de cara a las elecciones municipales 2016, participación política, en las universidades estatales se realizan trabajos de comunicación en hostigamiento sexual, como, campaña en redes sociales “Machista en rehabilitación”).

Mediante iniciativas que se encuentran en la corriente legislativa se ha buscado modificar patrones culturales como son: la Ley 9169 de 2013 sobre la reivindicación de derechos en el trabajo doméstico remunerado; Ley 8929 de 2011 la penalización de las distintas formas de la violencia contra las mujeres, el Expediente 18 102 Reforma de la Ley que regula la propaganda que utilice la imagen de la mujer, Expediente 18 481 Proyecto de ley para el reconocimiento de sociedades de convivencia de parejas del mismo sexo, la Ley 9220 de 2014 el cuidado como corresponsabilidad social; Expediente 19 062 Proyecto de ley de modificación del Código Penal para combatir la discriminación, entre otros.

En el caso del reconocimiento de los derechos humanos de las personas LGBTI, algunas instituciones han emitido decretos que buscan garantizar el respeto a la identidad sexual, como el decreto del Tribunal Supremo de Elecciones Núm. 08-2010 del TSE, que garantiza el respeto al cambio de identidad sexual en el documento oficial de identificación, en cuanto al Derecho a la Salud mediante Acuerdo de Junta Directiva de la CCSS del 21 de mayo de 2014, que permite a parejas del mismo sexo que conviven en unión libre asegurarse mediante beneficio familiar y realizar visitas hospitalarias a sus parejas y la igualdad de derechos de todas las personas sin discriminación por orientación sexual o identidad/ expresión de género.

Por su parte la Sala Constitucional mediante el Voto 16632-12 de, que ordena al Ministerio de Justicia hacer efectivo el derecho a las visitas íntimas en las cárceles para parejas del mismo sexo y la declaratoria del **“Día Internacional contra la Homofobia, la Lesbofobia y la Transfobia”**.



## **2.2.5 Comité contra la Tortura**

### **Introducción**

Costa Rica firmó la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes (en adelante, la Convención), el 4 de febrero de 1985, pero no la ratificó sino hasta el 11 de noviembre de 1993.

De acuerdo con el artículo 19 de la Convención, Costa Rica debía presentar su primer informe ante el Comité de la Tortura (CAT), al finalizar el año 1994, pero no lo hizo sino hasta el año 2000. A partir de entonces debía presentar un informe cada cuatro años, y por lo tanto ya debió haber presentado al menos tres informes. El segundo informe lo debía presentar en 1998, pero no lo presentó sino hasta el 2006. Se le solicitó un informe de seguimiento en el 2009, pero tampoco se envió. El tercer informe lo debía presentar en el 2012, se le amplió el plazo al 2016, pero a la fecha no lo ha presentado.

En virtud del retraso del país en el cumplimiento con los ciclos su obligación de informar al Comité contra la Tortura, el presente informe retoma algunas recomendaciones relevantes emitidas por el Comité en julio de 2008.

### **Recomendaciones al Estado costarricense por el Comité CAT y comentarios de la Defensoría de los Habitantes**

El Comité señaló al Estado costarricense que “debe tomar las medidas oportunas para limitar el recurso de la detención preventiva, así como su duración, recurriendo a medidas alternativas siempre que sea posible y cuando el acusado no suponga una amenaza para la sociedad”. Según datos aportados por el Mecanismo Nacional contra la Tortura (MNCT o el Mecanismo), la prisión preventiva ha disminuido en los últimos 3 años, y actualmente representa el 19% de la población reclusa. El problema radica en que existe una gran presión política y mediática por usar penas privativas de libertad. En general los Tribunales de Justicia recurren poco a las penas alternas, aunque ha existido un aumento sostenido de la suspensión del proceso a prueba.

Asimismo, el Comité expresó que tomaba “nota del proyecto de ley de un nuevo Código Penal que incorpora medidas alternativas y anima al Estado Parte a acelerar las reformas necesarias para facultar al Poder Judicial para imponer medidas alternativas a la detención”.

En ese sentido, el Mecanismo reporta que población carcelaria ha seguido en aumento, por lo que densidad penitenciaria está en 142 personas por cada 100 espacios. No se ha aprobado una Ley de Ejecución Penal, y las Penas Alternas siguen relegadas a un segundo plano. El 6 de abril del año en curso inició un plan de control mediante dispositivos electrónicos, del cual 270 personas formarán parte de él. Se reconoce el esfuerzo del Ministerio de Justicia y Paz de trasladar población del Programa Institucional al Programa Semi Institucional.

El CAT señaló al Estado que “deberá garantizar la efectiva aplicación de la legislación en materia de tortura y asegurar que todos los actores involucrados, en particular, los agentes de policía y penitenciarios, la guardia de frontera, el personal médico y el personal de justicia reciban la debida capacitación, sobre la nueva legislación. También se debería informar a los detenidos sobre la Convención así como la legislación nacional y los reglamentos y directivas para los agentes de policía y personal penitenciario en materia de tortura”. En ese sentido, el Mecanismo reporta que solo en un caso se ha presentado una causa por tortura; a la fecha no se han realizado condenas por este delito.

La capacitación de los cuerpos policiales en materia de derechos humanos y tortura ha sido un proceso lento y con corto alcance. En particular el MNPT ha participado activamente en capacitación a la Policía Penitenciaria, funcionarios Profesionales del Sistema Penitenciario, personal de custodia del OIJ, Policía Municipal, y Fuerza Pública. En los programas de capacitación de la Escuela de Capacitación Penitenciaria y la Escuela Nacional de Policía de la Fuerza Pública, tienen un componente en derechos humanos dentro del programa de capacitación. Este esfuerzo debe ser reproducido a gran escala a nivel nacional. La información sobre la Convención o su Protocolo Opcional no se ha socializado mediante capacitaciones a las personas detenidas, aunque algunas pocas tienen conocimiento sobre las mismas.

El Comité observó “con satisfacción el proyecto de ley de protección de víctimas y testigos y anima al Estado Parte a velar por que en el plazo más corto posible se brinde protección adecuada a las víctimas y testigos de graves violaciones de derechos humanos”. Dicho proyecto fue aprobado mediante Ley Nº 8720, Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás Sujetos Intervinientes en el Proceso Penal, Reformas y Adición al Código Procesal Penal y al Código Penal, publicada el 22 de abril de 2009. En este proyecto también fue incluida la creación de los Tribunales de Flagrancia, los cuales han tenido un impacto importante en el aumento de la población carcelaria, y en consecuencia, de la sobrepoblación.

Sobre la recomendación al Estado de “velar porque las fuerzas policiales reciban una formación específica y adecuada en materia de derechos humanos así como sobre la Convención”, la DHR considera que se deben reforzar los componentes en derechos humanos en las capacitaciones de las distintas policías. Se ve con preocupación la creación de policías municipales que tienen un mandato amplio en materia de detención sin que cuenten con capacitación en derechos humanos.

El Comité expresó también que el “Estado Parte deberá asegurarse de que la Dirección General cuente con los recursos financieros necesarios para asegurar unas condiciones de detención conformes a las normas y principios internacionales en materia de derechos de las personas privadas de libertad. El Estado Parte deberá, asimismo, tomar medidas para mejorar la infraestructura del Centro de convivencia F del centro La Reforma”.

En ese respecto, el Ministerio de Justicia y Paz sigue siendo uno de los Ministerios con menores recursos en relación con la cantidad de población que debe atender. Debe destacarse que durante los años 2007, 2008 y 2009 el Ministerio de Justicia subejecutó parte importante del presupuesto para construcción de infraestructura carcelaria. Actualmente se ha visto un avance importante en la construcción de proyectos, el modelo y diseño de las Unidades de Atención Integral constituyen un modelo carcelario de respeto de derechos humanos; no obstante, el Ministerio de Justicia y Paz requiere en forma urgente, presupuesto para la remodelación y construcción infraestructura y presupuesto para la contratación de policías penitenciarios y profesionales del sistema penitenciario, ya que los servicios se han visto disminuidos drásticamente atentando con el objetivo principal que es la reinserción de las personas privadas de libertad. Se destaca la clausura del Ámbito F del CAI La Reforma por parte del Ministerio de Justicia y Paz, en atención a las recomendaciones emitidas por el MNPT.

Algunos temas de **género** han sido abordados por el Comité. El Comité recomendó que el Estado costarricense “tome medidas para fortalecer la protección de la población más vulnerable frente a la violencia sexual, incluyendo mecanismos confidenciales para denunciar este tipo de violencia”.

En ese sentido, la Defensoría debe mencionar que la legislación sobre hostigamiento sexual fue reformada mediante Ley N° 8805 vigente desde el 02 de junio de 2010, adicionando una serie de obligaciones. Una de ellas la constituye el establecimiento de un procedimiento interno adecuado y efectivo, que permita las denuncias de hostigamiento sexual, garantizando su confidencialidad y el régimen sancionatorio. El principio de confidencialidad se cumple al garantizar un acceso restringido al expediente, limitándose a las partes y sus representantes.

La Defensoría recomienda que todas las personas que participen en el proceso en carácter de órgano instructor o decisor, o de órgano auxiliar o pericial, o aquellas que por sus funciones brindan asistencia a estos órganos, deben cumplir con este principio y reservarse para sí lo que se conozca en el procedimiento, y la identidad de las partes.

Las instituciones están obligadas a garantizar la confidencialidad de los procedimientos incoados a partir de las denuncias por hostigamiento sexual por lo que no se encuentran facultadas para revelar el nombre de las partes intervinientes, ni para entregar copia del expediente administrativo a personas distintas a las partes y sus representantes acreditados en el mismo.

El Comité había recomendado al país tipificar el delito de la trata de personas según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta recomendación ha sido cumplida. En febrero de 2013 entró en vigencia 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) (Ley 9095), la cual prohíbe todas las formas de trata de personas y establece penas de entre 4 a 20 años de prisión; las cuales son suficientemente severas y proporcionales a las establecidas para otros delitos graves reconocidos en la legislación penal nacional. La ley incorpora importantes principios de derechos humanos y se deriva y desarrolla las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y su Protocolo (en relación con la adopción ilegal, la venta de órganos, el movimiento de personas con el fin de promover la prostitución y la explotación laboral). Si bien su adopción fue un paso trascendental para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas, persisten retos, particularmente en la interpretación de las normas.

Vale decir también que persisten aspectos importantes de mejorar y definir, con el propósito de fortalecer de manera integral la atención del delito de trata de personas (prevención, investigación, persecución y sanción del delito, así como la atención adecuada de las víctimas de este crimen). Debe mejorarse la gestión para la utilización de los recursos destinados para proporcionar servicios integrales a las víctimas de trata de personas.

El Comité recomendó al Instituto Nacional de Criminología que “deberá poner en práctica una política penitenciaria específica para mujeres privadas de libertad desde una perspectiva de género. Asimismo, debería continuar la regionalización de los centros penitenciarios para mujeres para evitar el problema del desarraigo de las mujeres privadas de libertad”.

Pese a esa recomendación y que desde 1995 la DHR le ha recomendado al Ministerio de Justicia la necesidad de regionalizar 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 un retroceso en la política de regionalización. A este respecto, el Estado costarricense no solo no ha cumplido, sino que ha experimentado un evidente retroceso.

En su séptimo Informe periódico ante la CEDAW, el Estado ha informado que a través del trabajo de articulación entre el Poder Judicial (Defensa Pública), el Ministerio de Justicia y Paz, el IMAS, el INA, el

INAMU, ICD, IAFA y el PANI, se logró la firma de un protocolo interinstitucional mediante el cual se diseñó un modelo para la atención integral a mujeres en situaciones de vulnerabilidad vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes. Su objetivo es establecer una instancia de coordinación interinstitucional, para definir y desarrollar acciones conjuntas y mantener una comunicación fluida y oportuna entre las instituciones *supra* citadas, a partir de sus competencias, fines y atribuciones, para brindar un abordaje integral a estas mujeres y sus familiares, con el fin de atenuar las situaciones de desigualdad social y discriminación que les afectan, así como garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Aunque el Comité tomó nota “con satisfacción de la creación del centro Casa Cuna para los hijos e hijas menores de 3 años de las reclusas” y recomendó la creación de otras casas cuna en los centros regionales, no se ha avanzado más allá de la Casa Cuna en el Centro de Atención Integral Vilma Curling R. (llamado anteriormente El Buen Pastor), situación vinculada claramente con la falta de avance en la política de regionalización.

Sobre la desagregación de datos, el Comité recomendó que el “próximo informe deberá contener datos desagregados por edad, sexo y condición jurídica de las personas privadas de libertad. Asimismo, el Estado Parte debería desarrollar un sistema adecuado de recogida de datos sobre casos de abusos, desagregados por sexo, edad, etnia o grupo minoritario”.

En este sentido, debe mencionarse que si bien es cierto en su séptimo Informe periódico ante la CEDAW, el Estado no especificó expresamente si ya cuenta con un sistema adecuado de recolección de datos sobre la población penitenciaria, desagregada conforme los criterios solicitados, el sitio web del Ministerio de Justicia y Gracia contiene información estadística de la población penitenciaria, desagregada en los aspectos que se especifican, por edad, sexo, condición jurídica, etnia o grupo minoritario, la cual puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://www.mjp.go.cr/Home/Poblacion>

No se especifica si ya se cuenta con un sistema adecuado de recolección de datos sobre casos de abusos, también desagregados por sexo, edad, etnia o grupo minoritario.

El Comité recomendó al Estado que “deberá asegurar la protección, sin discriminación alguna de toda persona víctima de violencia doméstica y otros malos tratos, mediante el registro e investigación de todos los casos de tortura, así como el proceso y condena de las personas responsables de dichos actos. El Comité alienta al Estado parte a establecer programas adecuados para sensibilizar al personal de las fuerzas del orden sobre la violencia doméstica, incluida la violencia sexual y la violencia contra los niños. El Comité anima al Estado parte a desarrollar un sistema de recogida de datos desagregados, estudios y análisis sobre el tema de la violencia contra las mujeres y los/las niños/as”.

En ese sentido, debe mencionarse que el Instituto Nacional de las Mujeres se encuentra “desarrollando un Sistema de Información en Violencia que permita registrar las acciones que desarrolla en sus programas, y los servicios para caracterizar la población atendida, con variables sociodemográficas, económicas, tipificación de la violencia, percepción de la atención recibida y evaluación de los servicios, entre otros. En noviembre de 2014, se publicó un documento con los quince indicadores construidos y medidos para el período 2008-2011”.

Asimismo, se construyó un modelo de servicios especializados para mujeres víctimas de violencia sexual cuyo objetivo es ofrecer atención inmediata y adecuada a las mujeres víctimas de asalto sexual mediante la articulación entre el Poder Judicial, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Seguridad Pública. Igualmente, se establecen los Comités Locales para la Atención Inmediata de Casos de Alto Riesgo por Violencia contra las Mujeres (CLAI), con los que se pretende especializar y registrar la intervención para prevenir oportuna y eficazmente el femicidio y las tentativas de femicidio y para contribuir a reducir la impunidad en situaciones de violencia contra las mujeres conformados en diez territorios con representantes del Poder Judicial, Ministerio de Seguridad Pública y del INAMU.

El Comité hizo varias recomendaciones sobre personas **migrantes y refugiadas**. Dijo que el “Estado Parte deberá tomar medidas para asegurarse de que, en el marco de la gestión de la migración sea posible realizar un análisis adecuado de la situación de cada caso y de la situación en los países de donde provienen los “inmigrantes”, de manera que se asegure el respeto de la obligación de no devolución. Estas medidas deberían incluir la capacitación adecuada y continuada del personal de migración”.

También le recomendó tomar todas las medidas necesarias, en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para acelerar los procesos de determinación del estatuto de refugiado. En igual sentido, recomendó velar porque sus funcionarios se abstengan de realizar declaraciones que puedan fomentar la estigmatización de los refugiados y solicitantes de refugio. Y, “asegurar que la legislación prevea medidas alternativas a la privación de libertad para los migrantes. Asimismo el Estado parte deberá establecer un plazo legal máximo para la detención en espera de la deportación y que en ningún caso podrá ser ésta indefinida”.

El Comité invitó al Estado “a continuar con sus esfuerzos para mejorar las condiciones de detención de todos los inmigrantes, cuando la detención administrativa sea absolutamente necesaria, de acuerdo con el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”.

El Comité recomendó también que “se adopten protocolos y se brinde capacitación adecuada al personal de frontera y al personal que trabaja en los centros de detención administrativa de extranjeros para identificar a las víctimas de la trata y otras personas que tienen derecho a una protección internacional”.

En estas temáticas y según información brindada por la Unidad de Refugio en su “informe mensual” correspondiente a enero del 2017, a la fecha, existen 664 solicitudes de refugio pendientes de resolución. Dicho informe señala que en el mes de enero del año en curso, se presentaron un total de 553 solicitudes de refugio. Esta Unidad informó que las autoridades migratorias se encuentran desarrollando en conjunto con ACNUR, un proyecto para la eliminación de la mora en la resolución de las solicitudes de refugio, mediante la contratación de 15 personas por un plazo de 3 meses para coadyuvar en las labores de elegibilidad, emitiendo recomendaciones técnicas y resoluciones de solicitudes de refugio y recursos de revocatoria.

Como parte de un proceso de reforma a la legislación migratoria vigente que estaba siendo liderado por las autoridades migratorias, por medio del oficio N° DH-PE-840-2015, la Defensoría llamó la atención en relación con los plazos de detención por razones de control migratorio. El artículo 31 inciso 5 de la Ley de Migración señala los plazos de detención administrativa, en los siguientes términos: a) aprehensión cautelar por un máximo de 24 horas para verificar la condición migratoria; b) detención administrativa por 30 días naturales para ejecutar la deportación; sin embargo, esos plazos pueden “ser ampliados en situaciones especiales y bajo resolución justificada y emitida” por la Dirección General de Migración y Extranjería. La Defensoría no cuestiona la posibilidad de que la Dirección de Migración pueda ampliar el plazo máximo de detención cuando existan razones justificadas para hacerlo, pero resulta urgente que se defina un límite a esa potestad de prórroga y la obligación de que se defina la situación migratoria de la persona al vencimiento de la misma.

En relación con las condiciones de detención, a pesar de que la legislación migratoria señala que los centros de detención deben contar “con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad”, la Defensoría considera necesario que esa legislación incluya algunas regulaciones relacionadas propiamente con el funcionamiento de estos lugares de detención, tales como: definición de la instancia responsable de la administración y funcionamiento, instancia responsable de la prestación inmediata del servicio de salud, traslado a algún centro de salud, alimentación diaria, condiciones de higiene, recreación, y condiciones de permanencia en general, entre otros.



La Defensoría considera que las autoridades migratorias deben emitir un reglamento en relación con los aspectos operativos y de funcionamiento de esos centros de detención; lo anterior, teniendo en cuenta que al tratarse de una materia que regula una privación de libertad, dicha regulación no debe estar definida solo en un "manual". La Defensoría se encuentra dando seguimiento a las regulaciones y aplicación efectiva de las condiciones establecidas en el manual que se encuentra vigente.

El Comité también se refirió al delito de **trata de personas**, en el sentido de que debía tipificarse según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En ese sentido, debe indicarse que la Asamblea Legislativa sometió a conocimiento de la Defensoría el proyecto de Ley N° 20 131, que pretende reformar los artículos 172 y 189 del Código Penal y los artículos 5 y 6 de 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), Ley N° 9095. Al respecto, por medio del oficio N° DH-124-2017, la Defensoría reconoció que el Estado ha realizado un esfuerzo importante con miras a garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país al suscribir la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar, la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

Sin embargo, también señaló que existen aspectos importantes de mejorar y definir, con el propósito de fortalecer de manera integral la atención del delito de trata de personas (prevención, investigación, persecución y sanción del delito, así como la atención adecuada de las víctimas de este crimen). La Defensoría es del criterio que la reforma del artículo 172 del Código Penal y el artículo 5 de Ley N° 9095, son conformes con el concepto, contenido y alcance del Protocolo de Palermo y fortalece la definición del ilícito de trata, al retomar las diferentes acciones que lo constituyen, ya no como mera actividad conexas como lo establece el artículo 6 de la Ley contra la Trata (actividad de transporte, el arrendamiento, la posesión o la administración de casas de habitación y locales con fines de trata de personas), sino como parte de definición propia del delito de trata de personas. No obstante, llamó la atención con la redacción propuesta en el artículo 172 del Código Penal y 6 de la Ley contra la trata de personas.



## 2.2.6. Comité de los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN, la Convención) es el instrumento de derechos humanos con mayor número de ratificaciones en el mundo, pues solamente un país no la ha ratificado<sup>1</sup>. El Comité de Derechos del Niño (en adelante, Comité CDN, el Comité) es el órgano de las Naciones Unidas encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención por parte de los Estados que la han ratificado. Está conformado por 18 expertos independientes.

La Convención sobre los Derechos del Niño aborda la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a partir de una serie de postulados que tejen cada uno de los derechos consagrados por el tratado. Los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, bajo un enfoque de protección integral son, la no discriminación (artículo 2); el interés superior del niño (artículo 3); el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6); y el derecho a opinar y participar (artículo 12); derecho a vivir con sus progenitores salvo cuando sea perjudicial para el niño (artículo 9) y derecho a la protección contra todo tipo de abuso y violencia (artículo 19).

Costa Rica ha presentado cuatro informes al Comité de Derechos del Niño, el último en el año 2011. Debía presentar un informe al 19 de marzo de 2016, pero el Estado no lo había presentado al momento de elaborar este reporte. La presente evaluación se refiere a las últimas recomendaciones emitidas por el Comité al Estado costarricense en el año 2011<sup>2</sup>.

Durante el año 2015, la Defensoría de los Habitantes desarrolló un proceso de diálogo con la institucionalidad del Estado costarricense para estudiar y analizar el acatamiento de las recomendaciones del Comité al país. Este proceso se reseñó en el Informe Anual de la Defensoría 2014-2015. Durante este proceso fue evidente que las funcionarias y los funcionarios convocados, quienes en tanto agentes del Estado, están obligados a respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, cuentan con poca información sobre la existencia y funciones del Comité CDN, sobre la obligación del país de rendir cuentas ante el Comité y sobre las recomendaciones específicas que resultan de las omisiones en el acatamiento de los derechos. Se reveló poco conocimiento sobre las Observaciones Generales que se derivan de la Convención y demás compromisos adquiridos por parte de Costa Rica en materia de derechos de la niñez y la adolescencia.

De las 43 recomendaciones analizadas por la Defensoría para este informe, una se ha cumplido, tres siguen incumplidas, no se contaba con información para analizar una y el resto, es decir, 38 se han cumplido parcialmente.

Al igual que sucede con las recomendaciones de otros comités, el Comité CDN reiteró en su último informe la necesidad de que el Estado adopte "todas las medidas necesarias" para cumplir plenamente con las recomendaciones de informes anteriores. El Comité resaltó "en particular las relacionadas con

<sup>1</sup> Estados Unidos firmó la Convención el 16 de febrero de 1995 pero no ha cumplido con el proceso de adhesión.

<sup>2</sup> Comité de los Derechos del Niño, 2011, *Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Cuarto Informe Periódico de Costa Rica*, 57º período de sesiones 30 de mayo a 17 de junio de 2011.

la coordinación, la reunión de datos, la difusión de la Convención, la discriminación de los niños indígenas o pertenecientes a otras minorías, la libertad de asociación y la explotación y el abuso sexuales de niños”.

### **Resolver problemas de coordinación: recomendación reiterada pero parcialmente cumplida**

El funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral como plataforma institucional para la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia es desarticulado y no tiene incidencia en la vida de la personas menores de edad; la atención institucional se realiza de manera particular y no coordinadamente, la cultura de cooperación y trabajo interinstitucional es apenas incipiente y solo funciona en el nivel de comisiones. Esta situación se agrava cuando se requiere del concurso de la comunidad. Una debilidad del Sistema la constituye su conformación, la cual no se ha completado por existir vacíos y ausencias en los planos normativo, organizacional y financiero, lo que hace que sus avances no respondan a la exigencia y a las necesidades del país. El desarrollo del Sistema a nivel regional y local es un desafío pendiente.

De manera reiterada, el Comité de Derechos del Niño ha recomendado a Costa Rica el garantizar una coordinación regulada y sólida entre todas las entidades relacionadas con la niñez, tanto en el ámbito nacional como local. Para ello, de acuerdo con el Comité, tanto al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) como al PANI se les deben proporcionar los recursos técnicos y financieros necesarios para asegurar la coordinación de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia, así como adoptar los programas, políticas y mecanismos de coordinación conexos. El Comité también recomendó fortalecer las Juntas de Protección y los Comités Tutelares, y para ello, de ser necesario, revisar el Código de la Niñez y la Adolescencia y clarificar la Ley de transferencia de competencias a los gobiernos locales para que cuenten con los recursos financieros y técnicos necesarios. Asimismo, el Comité recomendó que se dé participación a niños, niñas y adolescentes en todos los niveles.

En forma sistemática, la Defensoría de los Habitantes, por medio de sus Informes Anuales<sup>3</sup> ha señalado debilidades en cuanto a la coordinación ejercida por el CNNA, el cual si bien es una instancia de deliberación y coordinación, y pese a ser concebido con integrantes de alto nivel, no ha logrado consolidar un liderazgo que asegure el acatamiento de las funciones que le asigna el Código de la Niñez y la Adolescencia<sup>4</sup>. En la actualidad, el CNNA cuenta con la participación activa de la Segunda Vicepresidencia de la República, pero esta participación no responde necesariamente a una obligación señalada por el Código de la Niñez y la Adolescencia y en el pasado no se ha contado con una representación de tan alto nivel, lo que lo convierte en un apoyo político coyuntural y no estructural.

Con motivo del FODA que realizó el Comité Técnico Asesor del Consejo, la Defensoría de los Habitantes acotó importantes debilidades de gestión tales como: falta de claridad en la intervención, rotación de los representantes, debilitamiento de la Secretaría Técnica, la cual es más operativa que técnica, no existe modelo de trabajo para el monitoreo de la Política de Niñez y Adolescencia ni indicadores para la rendición de cuentas, no existe una línea basal que permita evaluar el impacto de programas y proyectos y no se reacciona oportunamente ante temas de interés nacional que afectan y vulneran los derechos de la niñez y adolescencia.

### **Avances en la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el ámbito interno**

El Comité de Derechos del Niño recomendó a Costa Rica que continúe con las medidas necesarias para armonizar sus leyes y políticas, en todos los niveles –incluido el municipal y comunitario– con la

3 Cfr. Informes Anuales 2011-2012 y 2012-2013.

4 Informe Anual 2011-2012, pág. 235.

Convención y las demás normas internacionales de derechos humanos, en particular para niños y niñas migrantes. Esta recomendación es una reiteración de los informes de los años 2000 y 1993.

La Defensoría reconoce que el Estado ha realizado un esfuerzo importante para armonizar su legislación. El propio Comité también ha reconocido varios de estos avances, en particular, la reforma al Artículo 78 de la Constitución Política, mediante la que se aumentó al 8% el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a la educación, así como legislación para prevenir y sancionar abusos contra personas menores de edad<sup>5</sup>, la Ley 8590 de Fortalecimiento de la Lucha Contra la Explotación Sexual y más recientemente la Ley sobre relaciones impropias y prohibición del matrimonio infantil<sup>6</sup>, entre otras<sup>7</sup>. Asimismo, se ratificó el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño que permite a cualquier niño, niña o adolescente, así como a adultos, el presentar comunicaciones sobre casos individuales ante el Comité. No obstante, aún se mantienen pendientes en cuanto a la regulación sobre la adopción directa, aborto por violación y aseguramiento.

En relación con las políticas públicas, se promulgó la Política de Niñez y Adolescencia en el 2009, posteriormente se dio la discusión del Plan de Acción y la promulgación de la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2015-2021 y la más reciente Política para la Primera Infancia (2015-2020). Específicamente, en relación con la niñez migrante, se ha logrado avanzar en la adopción de legislación y protocolos que buscan garantizar sus derechos<sup>8</sup>.

### **Costa Rica incumple obligación de generar recursos suficientes para la niñez y la adolescencia**

El Comité CDN recomendó al Estado costarricense garantizar un presupuesto estable y suficiente para la implementación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, su Plan de Acción y el Sistema de Coordinación presidido por el PANI, para que puedan alcanzar sus objetivos.

El Comité también alentó al Estado costarricense a incrementar el nivel de inversión social dedicada a la promoción y protección de los derechos de la niñez, de manera que las asignaciones se amplíen y se distribuyan equitativamente para eliminar disparidades étnicas y de género. En particular, se recomendó la protección del presupuesto para la infancia, y el presupuesto social en general contra cualquier perturbación interna o externa. Asimismo se señaló que la inversión en la niñez debe hacerse visible, contar con mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación (para lo cual se sugiere una presupuestación por resultados y establecer partidas presupuestarias estratégicas para exigir medidas sociales afirmativas).

5 Ley 9135 que adiciona el Artículo 167 bis al Código Penal para sancionar con prisión a quien establezca comunicaciones por medios electrónicos, de contenido sexual o erótico con una persona menor de edad.

6 Ley 9406 Reforma Código Penal, Código Familia, la Ley Orgánica TSE y Registro Civil, y Código Civil para la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas.

7 Ley 9220 de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Ley 8649 de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, la Ley 8261 de la Persona Joven, la Ley 8101 de Paternidad Responsable. El 12 de julio de 2016 entra en vigencia la Ley N° 9353 Ley para garantizar el interés superior del niño, la niña y el adolescente en el cuidado de la persona menor de edad gravemente enferma, que le otorga a los padres, madres o encargados de personas menores de edad la posibilidad de acogerse a una licencia para atender a sus hijos e hijas en proceso de recuperación de la salud. En cuanto a la ciberdelincuencia el país aprueba en el 2012 la Ley N° 9048, Reforma de la Sección VIII, Delitos Informáticos y Conexos, del Título VII del Código Penal, asimismo con la intención de complementar dicha Ley, se avanza (aprobación en primer debate) en la adhesión al Convenio Europeo sobre la Ciberdelincuencia (CEC).

8 Reforma a la Ley General de Migración y Extranjería 8764 y la Ley 9095 contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, Protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas o separadas fuera de su país de origen, Protocolo Interno para la Repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas, Protocolo de actuación para situaciones migratorias especiales, Protocolo de actuación de la DGME-INA-PANI para atender a las personas menores de edad estudiantes extranjeros que requieren regularizar su situación migratoria, Protocolo de regularización de la permanencia de las personas menores de edad extranjeras bajo la protección del PANI, Protocolo para la detección, atención y protección integral de las personas menores de edad que requieren protección internacional, sean solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas o apátridas.

Finalmente, se recomendó al país generar mecanismos para que las autoridades municipales y nacionales rindan cuentas de manera abierta, transparente y con participación de las comunidades y los niños, niñas y adolescentes.

La Defensoría considera que estas recomendaciones han sido **incumplidas** por el Estado costarricense, y con ello, se incumplen obligaciones para con los niños, las niñas y adolescentes de Costa Rica.

El país no ha destinado un presupuesto específico al seguimiento de la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y la Agenda Nacional. Por el contrario, durante la discusión del Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República se redujo en más de la mitad los recursos que legalmente le corresponden al PANI<sup>9</sup>, en un claro y reiterado incumplimiento a uno de los principios básicos de la obligación prioritaria del Estado costarricense en cuanto a reconocer, defender y garantizar los derechos de la niñez.

Desde 1996 el país se comprometió a transferir al PANI lo correspondiente al 7% del impuesto de renta; sin embargo, con la aprobación del presupuesto nacional 2017, se cumplen 20 años de violentar la norma, tanto por parte del Poder Ejecutivo, en la figura del Ministerio de Hacienda, encargado de elaborar los proyectos de presupuesto, como por el Poder Legislativo, donde se aprueba el compromiso y el presupuesto. Esto ha llevado a que, en forma sistemática, la Defensoría de los Habitantes plantee acciones administrativas y judiciales en procura de la asignación legal de los recursos. Se han dado, incluso, condenatorias por parte de la Sala Constitucional; sin embargo, a la fecha de entregar este informe, no se ha dado la inversión que, al menos, el legislador había previsto en forma específica. Se destacan condenatorias sobre el particular por parte de la Sala Constitucional.

El país tampoco cuenta con mecanismos de medición de la inversión social integral en niñez y adolescencia, lo que dificulta su seguimiento y la evaluación de eficacia. Aún no se cuenta con presupuestos por resultados. Está en marcha una iniciativa conjunta entre Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República, FODESAF y UNICEF para fortalecer este aspecto a nivel país.

### **Abuso sexual, explotación comercial y trata**

El país cuenta con una Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial (CONACOES), al amparo del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), que agrupa instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales con el fin de erradicar la explotación sexual comercial.

En relación con el seguimiento de las recomendaciones del Comité CDN, destacan las acciones del Poder Judicial para atenderlas en relación con el abordaje de personas menores de edad indígenas, como la emisión de documentos como *la Guía práctica para la atención de delitos sexuales cuando la víctima es una persona indígena*<sup>10</sup> y la Circular 10-09, del Consejo Superior del 14 de octubre de 2008, relativa a las *Reglas Prácticas para facilitar el acceso a la justicia de las Poblaciones Indígenas*. Asimismo, el Poder Judicial ha buscado generar condiciones para que las personas menores de edad accedan a los servicios de la administración de justicia evitando la revictimización a través de la *Política Judicial dirigida al Mejoramiento del Acceso a la Justicia de las Niñas, Niños y Adolescentes en Costa Rica*.

9 Por medio del Dictamen Afirmativo de Mayoría del Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2017, expediente legislativo No. 20087, se redujo en un 54,94% los recursos que se asignan al PANI de acuerdo con las Leyes No. 7468, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia y No. 7972 Ley de Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social. Se aprobaron una serie de mociones de fondo tendientes a rebajar, entre otros, los recursos contemplados en las partidas 60103 001 1310 3530 204, 60103 001 1310 3530 205 y 60103 001 1310 3530 215, correspondientes a las Leyes No. 7648 y No. 7972, y con las mociones 20-88(56), 02-89(57), 03-89(58), 04-89(59) y 28-89(83).

10 Fondo de Población de Naciones Unidas, 2013.

A pesar de estos esfuerzos, datos estadísticos del PANI señalan que para el 2016 la Institución recibió 1915 denuncias por abuso sexual extrafamiliar e intrafamiliar, doce casos por trata vinculada a explotación sexual comercial y seis a explotación laboral. La Defensoría ha identificado debilidades de coordinación y manejo de datos dado que no se cuenta con información cruzada entre el PANI, CCSS ni CONASIDA.

Respecto de la trata, mediante la (CONACOES) y la Comisión Tripartita entre la Dirección General de Migración y Extranjería, el PANI y el Ministerio de Relaciones Exteriores se elaboraron Protocolos para atender niños, niñas y adolescentes (en particular no acompañados y no regularizados). Existe la Ley contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra la trata y el tráfico ilícito de Migrantes y la Trata de Personas Ley N° 9095. La CONATT atiende toda la problemática de manera holística (prevención, atención de las víctimas y el enjuiciamiento), mediante la implementación de un Modelo de Atención Integral para Sobrevivientes/Víctimas del delito de Trata de Personas.

No obstante, se requiere de mayor coordinación y protocolos interinstitucionales. Existen programas especializados con Protocolos Modelo Cíclico para atender a las víctimas de la explotación sexual comercial y el Protocolo de Trata, pero aún está pendiente trabajar en la rehabilitación. Para garantizar la protección especial de las víctimas, según información que reporta el PANI, se dispone de 46 Albergues que contienen tres aldeas, además se firman convenios con ONGs que administran alternativas de protección que protegen a las víctimas de abuso sexual y de explotación sexual comercial. El PANI reportó a 108 personas menores de edad en albergues y 154 en organizaciones no gubernamentales en el 2016, que por abuso sexual tienen bajo protección especial. Por explotación sexual comercial, 49 adolescentes mujeres que permanecen en diferentes organizaciones sociales. Para el PANI la *"atención está muy por debajo de la cantidad real, sin embargo al ser éste un delito penalizado por la ley, que actualmente se negocia vía internet, la identificación de víctimas reviste un grado alto de dificultad, aunado a que dentro de la cultura patriarcal y el modelo socio económico vigente, el comercio sexual se tolera y las víctimas no se visualizan como tal"*. Las víctimas se identifican, durante el proceso de intervención y se siguen las acciones correspondientes. No obstante, aún no se cuenta con un sistema de información unificado que registre las estadísticas nacionales.

Cabe destacar que ante el incremento de migración en tránsito por el país, particularmente de personas extraregionales, la Defensoría de los Habitantes ha advertido sobre el riesgo de situaciones de tráfico de migrantes y trata de personas menores de edad, considerando la falta de documentación para acreditar la identidad, nacionalidad y filiación.

En relación con el uso de niños en la pornografía y el turismo sexual, el Comité recomendó cambios en la legislación. Si bien se realizaron reformas al Código Penal, las formas de violación de derechos por delitos sexuales se han diversificado, siendo el mundo cibernético un ámbito por incursionar. Una de las reformas que recomendó el Comité fue asegurar la jurisdicción extraterritorial en los casos de costarricenses que cometían delitos de explotación sexual comercial pero el proyecto tuvo un dictamen negativo unánime.

### **Registro, promoción de la Convención y participación**

En el año 2011 el Comité reiteró una recomendación de 2005 respecto de la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y las actividades conexas, para que, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), dé seguimiento y evalúe los progresos logrados en la puesta en práctica de los derechos del niño. Para facilitar el análisis de la situación de todos los niños y niñas, Costa Rica, según el Comité, debería velar porque los datos estén desglosados por edad, sexo, ubicación geográfica, nacionalidad, educación y condición socioeconómica.

La Defensoría reconoce los esfuerzos para recabar estadísticas y datos en distintas encuestas nacionales, el trabajo de la Dirección de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud, las estadísticas del Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Poder Judicial, así como la utilización de mapas sociales, el Índice de Pobreza Multidimensional y el esfuerzo por contar con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE). Sin embargo, durante el diálogo realizado en 2015, funcionarios y funcionarias reconocieron la deuda del Estado costarricense en cuanto a la necesidad de contar con datos desagregados que faciliten la toma de decisiones en beneficio de la población menor de edad.

A la ausencia de datos se une el escaso conocimiento de la Convención por parte de niños, niñas y adolescentes, a pesar de acciones por parte del PANI, como la línea 1147 para niñez y adolescencia, consultas al Centro de Orientación e Información (COI) del PANI a través de Facebook, guías de promoción de derechos para personas menores de edad indígenas, entre otras. La Defensoría reconoce estos esfuerzos, pero su alcance es insuficiente para atender la diversidad cultural e idiomática, así como las brechas sociales y entre lo social y lo rural. Por ello es necesario involucrar a otros actores de la sociedad civil, los gobiernos locales, organismos internacionales y los medios de comunicación para avanzar en este cometido.

El Comité también ha recomendado fortalecer la formación en derechos de la niñez y la adolescencia a funcionarios y funcionarias del Estado. Existen, también esfuerzos importantes de múltiples instituciones, como el MEP, la Secretaría Técnica de la Red de Cuido y Desarrollo, el Poder Judicial. No obstante, falta aún camino por recorrer para que, en su cotidianidad, el Estado asegure plenamente los derechos de la niñez, particularmente en relación con el derecho de los niños y las niñas a ser escuchados en todo procedimiento administrativo en que estén en juego sus derechos e intereses y la consideración del interés superior. Lo anterior conduce con frecuencia a tomas de decisiones que privilegian concepciones adultocéntricas. Como excepciones importantes, se debe reconocer que el PANI, y el MEP han incorporado el principio del interés superior del niño en sus actuaciones; sin embargo, esta es una consideración que deben realizar todos los entes del Estado.

Si bien el Comité ha recomendado intensificar sus esfuerzos para asegurar la participación de la sociedad civil, en especial de organizaciones de niños, niñas y adolescentes en la elaboración de planes y estrategias relacionadas con la niñez, la Defensoría considera que el Estado costarricense ha incumplido, y la participación informada y activa de la niñez y la adolescencia sigue siendo un reto para la institucionalidad costarricense. El país no cuenta con una metodología para la participación efectiva de las personas menores de edad, de manera que sus opiniones sean atendidas en la formulación de políticas, en el seguimiento a los planes, en su evaluación o, incluso, en la preparación de informes a los Comités.

No obstante, la Defensoría reconoce los avances que se han realizado en el Sistema de Justicia mediante la Política Judicial dirigida al Mejoramiento del Acceso a la Justicia de las Niñas, Niños y Adolescentes en Costa Rica que reconoce el interés superior del niño y la participación de las personas menores de edad en toda etapa del proceso judicial que afecte los derechos de la persona menor de edad en tanto principio básico del ejercicio de sus derechos. Para esos efectos, toda persona menor de edad debe contar con información adecuada que le permita expresar su opinión en relación con cualquier asunto que afecte su vida, y se le debe garantizar que su opinión recibirá una respuesta y que sus opiniones, de acuerdo al grado de madurez, sean tomadas en cuenta en las resoluciones que se adopten en los casos particulares. En el ámbito administrativo, el PANI ha incorporado la obligación de escuchar al niño o niña, y de tomar en cuenta su opinión.

### **Matrimonio infantil, relaciones abusivas y embarazo adolescente**

La Defensoría considera que la recomendación del Comité de elevar a 18 años la edad de matrimonio se ha cumplido en lo normativo, a través de la entrada en vigencia de la Ley 9406 en el año 2017, sobre

relaciones abusivas, que declaró legalmente imposible el matrimonio de la persona menor de 18 años. Asimismo, la ley impone sanciones penales a las relaciones sexuales con personas menores de edad, cuando medie una diferencia de siete años con respecto a la víctima. Esta norma permitió al país dar cumplimiento a una recomendación reiterada del Comité.

Por otra parte, si bien es cierto que la tasa de embarazo adolescente ha disminuido un 16%<sup>11</sup>, los datos que se derivan del Censo de Población del 2011, indican que un 9,1% de las adolescentes en Costa Rica, entre los 12 y los 19 años, ha tenido al menos un hijo. Además, el 20% de todos los nacimientos ocurridos en el país corresponden a jóvenes menores de 18 años. El 70% de esos casos se registra en las zonas rurales<sup>12</sup>. En el marco de la Iniciativa de Salud Mesoamérica 2015 (SM 2015), se está priorizando la acción en 11 áreas que quedaron definidas en el Índice de Desarrollo Distrital: Cariari, Guácimo, Matina, Talamanca y Valle de la Estrella, en la Región Caribe; y Coto Brus, Buenos Aires, Vito, Osa, Corredores y Golfito, en la Región Brunca.

### **Discriminación contra niños, niñas y adolescentes**

El Comité de los Derechos del Niño, de manera recurrente, ha solicitado al Estado redoblar esfuerzos para eliminar la discriminación en todas sus manifestaciones contra la niñez indígena, afrodescendiente, migrante y con discapacidad. Específicamente, ha exigido leyes, programas de sensibilización, inversión, para asegurar una mayor inclusión de niños y niñas indígenas, en situación de pobreza y pertenecientes a otros grupos históricamente discriminados.

Para la DHR, el cumplimiento de esta recomendación ha sido parcial. Como avances, se debe reconocer que desde el año 2015, existe un reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural plasmado en el artículo 1 constitucional, que se complementa con un mandato constitucional de preservar las lenguas indígenas costarricenses. En relación con este último punto, la enseñanza de las lenguas indígenas en las escuelas pertenecientes a territorios indígenas tiene una cobertura de aproximadamente 80%, se cuenta con materiales bilingües y en algunas propuestas educativas se cuenta con la participación de representantes indígenas. Aún es necesario reconocer normativamente el inglés que hablan los y las afro-costarricenses; sin embargo, ya se está produciendo material didáctico trilingüe para revitalizarlo. En materia educativa, también se están dando cambios para reforzar una interculturalidad que beneficie a la niñez afrodescendiente y migrante.

No obstante estos esfuerzos, según la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025, en materia de escolaridad, el promedio nacional alcanza los 8.7 años, mientras que en la población migrante es de 8, en la afrodescendiente 7.9 y en la indígena llega a 6.9 años de estudio. De este modo, existe una brecha en la escolaridad de un año aproximadamente entre estas poblaciones con respecto del resto del país.

De conformidad con el EDNA 2015, para el Comité de Derechos del Niño (2011) resulta preocupante que Costa Rica mantenga brechas sociales importantes con respecto a niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas. Señala particularmente tres casos de forma directa: indígenas, afrodescendientes y nicaragüenses, quienes afrontan una triple discriminación, por edad, por etnia, y estatus migratorio; lo cual se expresa de la siguiente forma: "*sigue preocupando la persistencia de las actitudes discriminatorias y los prejuicios contra los niños indígenas, los niños afrodescendientes, los niños nicaragüenses y otros niños migrantes*". En particular, es grave la situación de las y los niños indígenas, puesto que las brechas con respecto al cumplimiento de su derecho a la salud y a la educación son especialmente grandes.

11 Información del INEC-UNFPA.

12 Informe del Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente para MIDEPLAN.



### a. Registro de nacimientos

Costa Rica presenta una alta cobertura de registro de nacimientos, principalmente por la alta tasa de nacimientos intrahospitalarios. Aquellos partos que son atendidos extra hospitalariamente sí presentan problemas de registro. El Comité ha externado su preocupación acerca de la situación de las y los niños migrantes, ya que considera que:» [...] *en algunos casos no se inscribe a los niños/as indígenas ni a los hijos/as de los trabajadores de temporada provenientes de Nicaragua ni a los del grupo indígena ngöbe-buglé provenientes de Panamá, especialmente cuando nacen en las plantaciones o explotaciones agrícolas*”.

El Comité ha recomendado a Costa Rica que considere la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales con los Estados vecinos para conceder una doble nacionalidad a los niños migrantes. Sin embargo, en materia de acuerdos binacionales, solamente existe un acuerdo entre Costa Rica y Panamá de salvoconducto y permiso de ingreso al país de la población Ngöbe Buglé y en los últimos tiempos se ha realizado un trabajo con el apoyo del ACNUR para evitar la apatridia mediante esfuerzos con las autoridades registrales de Costa Rica y Panamá, en relación con los llamados «Chiriticos».

### Protección a la vida privada

El Comité ha manifestado su preocupación de que los medios de comunicación utilizan imágenes e información personal de niños y niñas, por lo que recomendó al Estado a que, en el marco del respeto a la libertad de expresión, trabaje con los medios de comunicación para que estos conozcan y respeten los derechos del niño, elaboren en conjunto directrices para proteger el bienestar de los niños y las niñas, promover que los medios a que adopten códigos de conducta voluntarios y se garantice el respeto a la intimidad de niños, niñas y adolescentes.

### Castigo corporal, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes

El Comité de los Derechos del Niño ha reconocido que el país ha avanzado de manera significativa en la creación de marcos normativos, institucionales, políticos y programáticos de protección a la niñez y la adolescencia. Sin embargo, ha hecho un llamado de atención por el aumento de la violencia y los malos tratos en los contextos familiar y social y ha señalado su preocupación por la persistencia de patrones sociales y culturales que favorecen el uso de la violencia como forma de relacionamiento y de crianza.

Un estudio realizado en octubre de 2015 por el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), denominado «Percepciones acerca de los patrones de crianza de la niñez y la adolescencia en Costa Rica», reveló que el 45% de las personas consultadas cree necesario aplicar el castigo físico para disciplinar a las personas menores de edad y el 38% manifestó que le han dado ganas de “pegarles”. Los resultados del estudio son consistentes con los datos del Hospital Nacional de Niños que indican que dicho centro médico atendió un promedio de 10 casos de violencia contra niños o niñas cada día en el 2015. Por otra parte, estadísticas del PANI dan cuenta que durante el mismo año esa institución recibió 8 183 denuncias por agresión física a personas menores de edad. Los datos e información anterior evidencian el limitado impacto de las estrategias adoptadas hasta ahora, en la vida de la población menor de edad.

Si bien, el país presentó un avance importante con la aprobación de la Ley 8 654 relativo al derecho de los niños y las niñas a una disciplina sin castigo físico y maltrato humillante, se le recomendó al país que procurara su adecuada implementación y que mantuviera programas de sensibilización a la población sobre la prohibición de castigos corporales y otras formas de disciplina.

El Comité también ha manifestado su preocupación por la tendencia de medios de comunicación y entre los legisladores a promover políticas de “tolerancia cero” o “mano dura” para prevenir la violencia que ocurre entre niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, particu-

larmente, en situación de calle. También ha señalado la persistencia de denuncias por malos tratos a personas menores de edad reclusos en centros penales. Frente a estas preocupaciones el Comité recomendó al Estado una adecuada aplicación y evaluación de los planes para la prevención de la violencia y promoción de la paz, para desalentar este tipo de acciones. Asimismo, requirió que se investiguen y juzguen todos los casos de malos tratos por parte de policías penitenciarios.

El Estado costarricense ha realizado algunos esfuerzos a través de programas de prevención de la violencia. El PANI cuenta con programas como Academia de Crianza, Familias en Acción, entre otros. La Defensoría de los Habitantes, UNICEF y el PANI han emprendido campañas contra la violencia hacia niños, niñas y adolescentes, en medios de comunicación masiva y redes sociales. No obstante, el alcance de las campañas es limitado y no se sostienen en el tiempo. Tampoco se cuenta con un estudio sobre el impacto de la Ley que prohíbe el Castigo Físico, a pesar de haber transcurrido una década de su promulgación. También se mantienen problemas en cuanto al registro de violencia. No existe un sistema consolidado, a pesar de haber sido recomendado por el Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños<sup>13</sup>.

De ahí la necesidad de focalizar los esfuerzos y recursos en la materia (presupuestarios y programáticos), en aquellas regiones y cantones que presentan mayores índices de violencia contra la niñez como Los Chiles, Goicoechea y Guatuso, entre otros, a partir de la información que arroja el PANI, el Ministerio de Salud (Dirección de Vigilancia Epidemiológica y Secretaría Técnica de Salud Mental del Ministerio de Salud), Ministerio de Justicia (Observatorio de Violencia), hasta tanto el país no cuente con un sistema de información unificado. Es imprescindible involucrar a los gobiernos locales en los esfuerzos y estrategias por definir, por ser las organizaciones más cercanas a los entornos donde se desenvuelven y desarrollan las personas menores de edad, sean comunidad y familia. La Defensoría considera que la iniciativa de Cantones Amigos de la Infancia, impulsada por UNICEF y el IFAM es una plataforma idónea para incorporar en las agendas y planes de los gobiernos locales acciones contra la violencia hacia la niñez, y llama a las autoridades responsables a fortalecerla. La Defensoría de los Habitantes, por medio de su Oficina Regional Norte ha emprendido un proyecto de trabajo y sensibilización con la institucionalidad para atender la situación grave de violencia en los cantones fronterizos de Alajuela. Actualmente, son 32 los gobiernos locales que se han sumado al proyecto.

Finalmente, el Código de la Niñez y la Adolescencia ya establece en el artículo 111, que en todo proceso judicial o procedimiento administrativo, el PANI representará los intereses de la persona menor de edad, cuando éstos se contrapongan con el de quienes ejercen la autoridad parental. Lamentablemente, esto no se cumple en todos los casos por insuficiencia de recurso humano. El numeral 155 del CNA prohíbe expresamente la mediación en asuntos relacionados con violencia doméstica, así como en los que puedan constituir delito.

### **Entorno familiar, modalidades alternativas de cuidado y adopciones**

El Comité ha señalado su preocupación de que muchos niños y niñas en situación de vulnerabilidad sean internados en instituciones y no en centros de acogimiento familiar y ha recomendado al país que intensifique sus esfuerzos para reducir la duración de las decisiones sobre acogimiento de niños, niñas a un tiempo razonable, el internamiento en instituciones como medida de último recurso y por el menor tiempo posible, que se dé preferencia a centros de acogimiento familiar y no a instituciones, que se realice un estudio sobre las condiciones en instituciones existentes y que se examine periódicamente los casos de niñas y niños internados en instituciones.

Lamentablemente, el modelo de atención del PANI contraviene estas preocupaciones y recomendaciones, pues si bien su política procura la no-institucionalización, las alternativas no están adecuadamente desarrolladas. Tanto los procedimientos del PANI así como en instancias judiciales tardan demasiado

13 Informe A/61/299.

tiempo y se carece de un proceso adecuado de regulación e implementación del acogimiento familiar para asegurar, entre otros, una adecuada supervisión por parte del PANI.

El volumen de casos recibidos y atendidos por el PANI en el 2016 fueron 3 490 medidas de protección y emitió 6 501 resoluciones. Además se recibieron 44 760 llamadas por medio del 911 que involucran a personas menores de edad, para un promedio de denuncias diarias de 124. Estos datos deben ser considerados al proponer las soluciones.

Para que los niños y niñas vivan en un entorno familiar seguro y estable existe un sistema de protección establecido en el Código de Niñez y Adolescencia. Sin embargo, el PANI debe reglamentar el proceso especial de protección, para uniformar procedimientos y definir plazos. También se ha sugerido que la Gerencia Técnica del PANI y el Departamento de Acreditación del PANI, junto con oficinas locales, monitoreen mensualmente el estado de los procesos administrativos y judiciales que afectan a niñas y niños institucionalizados, para que se adopten oportunamente medidas para acelerarlos.

El PANI debe revisar sus directrices internas en cuanto a la competencia territorial de las oficinas locales en materia de atención, las referencias y contra referencias, ya que como está actualmente establecido, provoca retrasos en lo concerniente a la investigación y atención psicosocial, así como en el desarrollo de los procesos legales-administrativos. Se debe promover una estrecha y directa coordinación entre oficinas locales y juzgados de Familia, Niñez y Adolescencia. Deberían realizarse sesiones periódicas para el análisis y evaluación de resultados.

El PANI debe implementar un proceso técnico en cada oficina local, a fin de que logre atender con prioridad situaciones de niñas y niños institucionalizados con pronóstico de no retorno al hogar. En el 2016, se presentó a la corriente legislativa un Proyecto de Ley denominado "Ley de Acogimiento Familiar", expediente legislativo N° 20 067, como alternativa a la no institucionalización. Si bien se conoce que la política del PANI es la no institucionalización, la normativa que regula la figura del acogimiento familiar, desarrollado como Hogares Solidarios, requiere de una adecuada revisión, así como de regulación a nivel legal por estar de por medio los derechos de las personas menores de edad. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes ha emitido criterio en relación con el citado proyecto de ley, señalando la necesidad que se tomen en cuenta las «Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños de Naciones Unidas»<sup>14</sup>.

En cuanto a las adopciones, si bien las directas fueron declaradas inconstitucionales, el Comité expresó su preocupación por que se siguen realizando, así como por la insuficiente regulación a los servicios de adopción privada que pueda dar pie a la trata de niños y niñas. Frente a estas preocupaciones el Comité recomendó al Estado mejorar la normativa para ponerla a tono con los tratados internacionales sobre adopciones, que se prohíban las adopciones directas mejorando, a la vez, los procedimientos administrativos de adopción del PANI. También recomendó mejorar la coordinación entre los órganos judiciales y administrativos para armonizar los procedimientos de adopción, así como regular y restringir las adopciones internacionales.

Estas recomendaciones y preocupaciones se atendieron parcialmente con reformas que se adoptaron en agosto de 2012 al Código de Familia<sup>15</sup>. No obstante, aún no se ha erradicado la adopción por "entrega directa". Se limitó en tanto se obliga a los Juzgados a informar al PANI todo caso de entrega directa, para valorar consentimiento informado de progenitores y para agotar medios de ubicación de las personas menores de edad en recursos familiares idóneos. El PANI debe declarar o no su condición de adoptabilidad. Por otra parte, el PANI modificó el Reglamento para los procesos de adopciones nacionales e

14 Asamblea General A/HRC/11/L.13

15 Ley N°9064 del 23 de agosto del 2012, que modificó los artículos 109, 112 y 113 del Código de Familia.

internacionales quedando claro que la adopción internacional es subsidiaria, debiéndose previamente, agotar formalmente la ubicación de las niñas, niños y adolescentes en adopción nacional<sup>16</sup>.

## Salud básica y bienestar

El Comité ha manifestado su preocupación por la concentración de servicios en los centros urbanos, que limita el acceso de poblaciones indígenas, así como de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad. También recomendó dar recursos técnicos y financieros suficientes a la Red de Cuido y Desarrollo Infantil.

En su informe anual de 2015, la Defensoría, llamó la atención sobre la existencia de disposiciones internas de la Caja Costarricense de Seguro Social respecto del derecho a la seguridad social, específicamente en relación con el aseguramiento por cuenta del Estado, que contravienen la normativa internacional y nacional vigentes en materia de niñez y adolescencia, al condicionar de manera ilegítima su reconocimiento y pleno disfrute, al cumplimiento de determinados requisitos que atentan contra el derecho a la igualdad y no discriminación. La desprotección por falta de aseguramiento se repite también en algunos casos de mujeres embarazadas migrantes, privadas de libertad, entre otras poblaciones especialmente vulnerables, con la correspondiente afectación al derecho a la atención médica prenatal.

En relación con la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, en marzo de 2014, se promulgó la Ley N.º 9220, en marzo de 2014 que recoge algunos de los lineamientos, disposiciones y normativa que la regulaba. La ley concibe la Redcudi, como «*un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario... para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral*». Sin embargo, una auditoría de la Contraloría General de la República<sup>17</sup>, detectó diversos problemas en su organización y funcionamiento, entre otros, los siguientes:

- No se han logrado articular los diferentes actores y modalidades pública y privada que la conforman, bajo una lógica sistémica;
- El componente de desarrollo infantil que constituye el valor agregado del programa no se ha incorporado en la totalidad de las ofertas;
- Falta de planificación en la construcción de Centro Infantiles a cargo de municipalidades (CECUDI), lo que ha generado subejecución de recursos y ociosidad en la oferta;
- No se ha logrado el acceso universal.

De acuerdo con el censo de población de 2011, en Costa Rica hay aproximadamente 47 358 niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Existe, además una relación entre pobreza y discapacidad, ya que el 43% de las personas menores de edad con discapacidad tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI), casi ocho puntos porcentuales más que las que no tienen alguna discapacidad<sup>18</sup>. Las personas menores de edad con discapacidad se enfrentan aún a barreras culturales y actitudinales en el ámbito educativo, y se ven afectados por la dispersión y poca oferta de servicios especializados en el sector salud, sobre todo en la zona rural. Es preciso enfatizar en aquellas acciones orientadas a dar el salto cualitativo de la integración hacia la plena inclusión de las personas menores de edad con discapacidad en el sistema educativo y, en este sentido, subrayar la necesidad de ampliar la oferta de servicios de apoyo y de recursos para esta población, tales como la creación de códigos para la designación de personal asistente en el aula, aumentar los servicios de transporte, concretar adecuaciones de acceso en infraestructura (sobre todo en la más vetusta), entre otros. Es necesario, además, destinar recursos para la capacita-

16 Reglamento para los procesos de Adopción Nacional e Internacional, publicado en La Gaceta N° 106, del 4 de junio del 2014.

17 Informe DFOE-SOC-IF-18-2015, del 17 de diciembre de 2015.

18 Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Una aproximación a la situación de la niñez y la adolescencia con discapacidad en Costa Rica*.

ción y sensibilización del personal docente y la comunidad educativa en general para superar los mitos y el etiquetamiento.

Entre las quejas relacionadas con derechos de personas menores de edad con discapacidad que se presentan en la Defensoría, sobresalen los atrasos en el proceso de aprobación de las pensiones del Régimen No Contributivo asociadas a la discapacidad de personas menores de edad. La Caja Costarricense de Seguro Social atribuye la problemática a la alta demanda frente a la insuficiencia de profesionales en Trabajo Social para realizar las valoraciones técnicas de rigor. Por otra parte, también se presenta un problema de atraso similar con la aprobación de becas a cargo de FONABE. En este caso las autoridades del órgano en cuestión, justifican los atrasos en deficiencias de actualización de información que corresponde realizar a los centros educativos y, en otros casos a la necesidad de completar trámites y estudios técnicos, previo a la aprobación de la Junta Directiva. Sobre las deficiencias detectadas en ambos programas, la Defensoría hace un recordatorio a las instituciones responsables sobre la improcedencia de alegar limitaciones administrativas o presupuestarias para desatender obligaciones o violentar derechos de la población menor de edad, conforme lo establecido en los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica, así como las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia.

En relación con la salud mental, la Política Nacional de Salud Mental, si bien aborda algunos aspectos de la población adolescente, carece de un trato específico sobre la niñez y la adolescencia. Por otra parte, el Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescente -PENSPA- 2010-2018, al abordar el estado de situación de la población adolescente señala que *"La información estadística actualizada relacionada con la salud mental de las y los adolescentes a nivel nacional es escasa. La más reciente con que se cuenta corresponde al período comprendido entre 2006 y 2009"*.

En cuanto a datos e información sobre suicidio adolescente, el PENSPA remite a la Encuesta Global de Salud Escolar (GSHS-2009) que da cuenta de que del total de estudiantes del tercer ciclo encuestados, *"un 10,8% tuvo ideación suicida en el último año, siendo más frecuente en mujeres (14%) que en hombres (7,7%)"*. Además, el 10,4% de las mujeres y 6,4% de los hombres encuestados reportó intentos de suicidio, dato que también revela diferencias importantes entre mujeres y hombres. Un alto porcentaje (80,4%) de estudiantes *"manifestó haber tenido en el último año poca o ninguna esperanza en el futuro"*, aunque en este indicador las diferencias por sexo se invierten, *"siendo un sentimiento porcentualmente más frecuente en hombres (82,7%) que en mujeres (77,9%)"*. De acuerdo con el Informe Boletín de Violencia Social de Costa Rica, documento elaborado en 2015 por el Observatorio de la Violencia Social de Costa Rica, Secretaría Técnica de Salud Mental del Ministerio de Salud, las causas principales de suicidio entre personas adolescentes son las siguientes: violencia intrafamiliar, negligencia, abuso físico y sexual, *bullying*, no integración familiar, la no expectativa de un futuro prometedor, muerte de un ser querido, consumo de drogas o alcohol y trauma emocional.

Es preciso señalar que un abordaje integral de la salud mental de la población menor de edad trasciende el tema del suicidio y como lo ha señalado el Comité, el país es ayuno en investigaciones actualizadas y más exhaustivas. El Ministerio de Salud debe profundizar en investigaciones sobre salud mental de la población adolescente en nuestro país, que incluyan aspectos como incidencia (nacional y por regiones), percepciones sociales (mitos, creencias, tabúes, prejuicios) en torno al tema; así como el estado de cumplimiento de los principios de universalidad, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los recursos y servicios para la salud mental específicos y especializados para la población menor de edad, incluidos aquellos que implican internamiento temporal.

En relación con la salud de las personas adolescentes, el Comité recomendó al país fortalecer las estrategias de prevención del embarazo adolescente, y poner en práctica una política pública intersectorial relativa a la salud y los derechos sexuales y reproductivos de esta población.

El país ha adoptado una serie de medidas relacionadas con la salud de los y las adolescentes. Desde el 2010 el país cuenta con un Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (PENSPA), 2010-2018 y a partir de agosto de 2014, entró a regir la Norma Nacional para la Atención Integral de la Salud de las Personas Adolescentes: Componente de Salud Sexual y Salud Reproductiva. La Norma contiene una serie de disposiciones cuya aplicación es de alcance nacional y *"obligatoria para todas las instituciones, establecimientos, organizaciones y personas con responsabilidades en el campo de los servicios de atención integral en salud dirigidos a las personas adolescentes, sean éstos públicos o privados"*. Dispone también que el Ministerio de Salud vele por la actualización periódica de la oferta anticonceptiva para la población adolescente, y la de los establecimientos públicos y privados de salud, de brindar información pertinente en salud sexual y salud reproductiva a las personas adolescentes.

El Comité también reconoció los avances normativos que ha tenido el país en materia de prevención del trabajo infantil, pero manifestó su preocupación ante la ausencia de una estrategia coordinada y un presupuesto específico para combatirlo. De acuerdo con las estadísticas del ENAHO (1998, 2002, 2011), más del 60% de las personas menores de edad que realizan algún tipo de actividad laboral viven en zona rural y el 30% en zona urbana, siendo la actividad agrícola la que mayoritariamente utiliza la mano de obra infantil y adolescente. Esta situación se da particularmente en relación con la recolecta de café y la llegada de población Ngöbe Buglé originarios de Panamá para esta época. Desde el 2007 y el 2016 se impulsan acciones que se dirigen a retirar del trabajo a las personas menores de edad, prevenir su incorporación y protegerlas contra esa violación de derechos humanos. Su impacto se ha traducido en una reducción de 1,2 puntos porcentuales de personas menores de edad que participan en las actividades laborales. La Defensoría reconoce la labor del MTSS; sin embargo, el país demanda mayor compromiso de las instituciones y sectores competentes para cumplir de manera coordinada, conjunta y sostenida las metas propuestas. Se debe asumir como buena práctica la rendición de cuentas de las instituciones en el acatamiento de las metas. Existen debilidades en la revisión de los avances a falta de registros de información integrados. Asimismo, se deben establecer estrategias de comunicación para sensibilizar e informar a la población.



## 2.2.7 Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad

### Introducción

El Comité que supervisa el cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, en adelante “la Convención”) mantiene una relación especial con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), las cuales tienen una participación activa e independiente en la Conferencia de Estados Parte que se lleva a cabo en Nueva York. Este es uno de los pocos espacios en Nueva York en los que se reconoce una acreditación especial a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, independiente de las delegaciones de los Estados.

Costa Rica firmó la Convención el 30 de marzo de 2007 y depositó el instrumento de ratificación el 1 de octubre de 2008. Costa Rica presentó su informe casi en tiempo, solo con algunos meses de retraso. El proceso de revisión del informe y diálogo con el Comité se dio durante 2013 y 2014, cuando se emitieron las observaciones al país sobre las que se basa el presente informe. Costa Rica debe presentar su próximo informe en el año 2018.

El párrafo 2º del artículo 33 de la Convención establece la obligación de cada Estado que ha suscrito dicho instrumento jurídico internacional de designar una instancia nacional, que supervise el cumplimiento de sus disposiciones. Esa supervisión consiste en la promoción, protección y monitoreo de los derechos reconocidos en la Convención. Como requisito para la designación, la instancia debe cumplir con las características establecidas en los Principios Relativos a la Condición Jurídica y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 39386-MRREE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 40 del 26 de febrero de 2016, el Poder Ejecutivo designó a la Defensoría de los Habitantes de la República como el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, el Mecanismo).

A partir de que la Defensoría fue designada como el Mecanismo, la Institución comenzó a tomar una serie de acciones tendientes a asumir las nuevas funciones propias de tal nombramiento, entre las cuales cabe mencionar la elaboración del Proyecto de Instauración del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que contiene la hoja de ruta para implementar dicho Mecanismo de protección de derechos.

Asimismo, se diseñaron los perfiles ocupacionales de las plazas asignadas al Mecanismo mencionado mediante Presupuesto Extraordinario y se delimitaron sus funciones en el marco de la Defensoría de los Habitantes.

## Observaciones al Estado costarricense por el Comité CDPD y comentarios de la Defensoría de los Habitantes

El Comité llamó al Estado "a eliminar el uso de términos peyorativos para referirse a las personas con discapacidad. Adicionalmente, le urge a que en la práctica de los diversos servicios unifique los criterios de valoración de la discapacidad, en armonía con la Convención".

El Concejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) ha realizado diferentes campañas dirigidas a generar una imagen positiva de las personas con discapacidad incluyendo el uso adecuado del lenguaje; sin embargo, son medidas aisladas. Se requiere que esas medidas cuenten con carácter sistemático a efecto de que cambien las actitudes de la sociedad. El Poder Ejecutivo emitió un decreto que encargaba a la CCSS la valoración de la discapacidad, con base en la Clasificación Internacional del Funcionamiento Humano y la Discapacidad, más no en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ese Decreto fue impugnado judicialmente, porque según la mencionada Institución violenta su autonomía que tiene rango constitucional.

El Comité recomendó también al Estado "que establezca mecanismos permanentes de consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4, párrafo 3 de la Convención, respetando su autonomía y considerando la diversidad de las personas con discapacidad, incluyendo a niños, niñas y mujeres con discapacidad, y a la población indígena del país".

En ese sentido, CONAPDIS ha impulsado el proceso de elaboración de un mecanismo de consulta a las organizaciones de personas con discapacidad; no obstante, no se ha concretado el mecanismo. No se omite indicar que la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional llevó a cabo un proceso de consulta sobre su funcionamiento, que se detallará más adelante.

El Comité urgió al Estado "a que tome las medidas legislativas y administrativas necesarias para prohibir la discriminación por motivos de discapacidad, y que incluya explícitamente la denegación de ajustes razonables como una de estas formas de discriminación. El Estado parte debiera fortalecer las instituciones y mecanismos de protección de los derechos de las personas con discapacidad a través de la coordinación interinstitucional y medidas concretas contra la discriminación múltiple".

Actualmente, la Asamblea Legislativa se encuentra conociendo el proyecto de Ley N° 20 174. En el mismo se incluye la sanción de la discriminación por motivo de discapacidad. A pesar que dicho proyecto de ley no contempla la negación de los ajustes razonables como una forma de discriminación, el hecho de que la Convención haya sido incorporada al Derecho costarricense, hace que debe interpretarse la ley ordinaria a la luz de ésta y por tanto, se considere como discriminatoria la omisión de otorgar ajustes razonables.

Asimismo, el Comité solicitó al Estado costarricense "que asegure la inclusión de las mujeres y niñas con discapacidad en las políticas generales de mujeres y de igualdad de género a través de una mayor participación en el INAMU. Asimismo, le solicita 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".

En el seguimiento que realiza la Defensoría a la implementación de la "Agenda Política de Mujeres con Discapacidad" la cual fuera elaborada por la Federación de Organizaciones con Discapacidad (FECODIS) con el apoyo de la Segunda Vicepresidencia de la República, el INAMU y la Defensoría, el INAMU ha informado que en el año 2016 se han realizado actividades de capacitación en género y discapacidad, reuniones y talleres de asesoría técnica dirigidas al personal del CONAPDIS y asistencias técnicas a la Comisión Interinstitucional e Intersectorial de Mujeres con Discapacidad.



Se han realizado cursos dirigidos a lideresas en género, liderazgo y participación local así como asesorías a las mujeres con discapacidad beneficiarias del Proyecto FOMUJERES y un encuentro de mujeres con discapacidad a nivel empresarial.

Para el año 2017 el INAMU tiene dispuesto participar en la plataforma Igega “Índice de Gestión en Discapacidad y Accesibilidad”, que le pertenece al CONAPDIS, cuyo objetivo es medir el avance en el cumplimiento de las diversas áreas de atención y accesibilidad para las personas con discapacidad. Se otorgará asistencia técnica a las oficinas regionales del CONAPDIS en el marco del proceso de empoderamiento de las mujeres con discapacidad, así como la realización de tres talleres para grupos organizados de mujeres con discapacidad y la colocación en la web de INAMU de los materiales para la comunicación de las mujeres sordas.

La Defensoría de los Habitantes continuará brindando seguimiento a las acciones que realiza el Estado en la adopción de medidas para garantizar la igualdad y no discriminación de las mujeres con discapacidad.

El Comité también recomendó al Estado “que adopte medidas urgentes para proteger del maltrato y el abandono a niños y niñas con discapacidad, y que prevenga su institucionalización. De igual forma, le urge a garantizar a las niñas y los niños con discapacidad su libertad de expresión y opinión. El Comité urge también al Estado parte a modificar su Código de la Niñez y Adolescencia para incorporar la transversalidad de la discapacidad, así como su artículo 62 (derecho a la educación especial) para garantizar a los niños y niñas con discapacidad una educación inclusiva de calidad”.

En ese sentido vale mencionar que en julio del 2014, la Segunda Vicepresidencia del Poder Ejecutivo elaboró el documento “Una aproximación a la situación de la Niñez y la Adolescencia con Discapacidad en Costa Rica” que consiste en un punto de partida y balance de logros y desafíos para atender a la población menor de edad con discapacidad. La DHR da seguimiento a los avances de esta propuesta.

El Comité instó al Estado “a promover campañas masivas de toma de conciencia, fortaleciendo la imagen de las personas con discapacidad como titulares de todos los derechos humanos. En particular, recomienda al Estado que informe a las personas con discapacidad y a la sociedad en general de manera amplia y empleando diferentes formatos, medios y modos de comunicación como el braille, la lengua de señas y otros formatos accesibles, sobre sus derechos humanos y fomente una cultura de respeto a los mismos”.

Consecuentemente, el CONAPDIS ha desarrollado una campaña televisiva para mejorar la imagen de las personas con discapacidad; sin embargo, carece de la sistematización requerida para impactar positivamente en la sociedad, a fin de que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos.

El Comité instó al Estado “a adoptar normas sobre accesibilidad al entorno físico, del transporte, la información y comunicación, en consonancia con la Convención, e implementar planes de accesibilidad con metas y plazos medibles, así como sanciones por incumplimiento. El Comité insta al Estado parte a cumplir con el plazo establecido por ley hasta 2014 para garantizar la accesibilidad plena al transporte público. Asimismo, recomienda asignar los presupuestos suficientes para implementar los planes municipales de accesibilidad y que los mismos puedan ser monitoreados y evaluados por las organizaciones de personas con discapacidad”.

Sobre esta recomendación, Costa Rica ha redactado varias normas técnicas de accesibilidad en varios campos como el espacio físico, transporte público, entre otros. Pese a los esfuerzos realizados no se ha cumplido con la meta del 100% de las unidades de transporte público que cumpliera con las normas de accesibilidad.

El Comité urgió al Estado “a aprobar el proyecto de ley N° 17 507 de autonomía personal de las personas con discapacidad, revisar y derogar el artículo 91 de la Constitución, y derogar las disposiciones del Código Civil y el Código Procesal Civil que regulan el proceso de declaratoria de “incapacidad” o “insanía” por motivos de discapacidad. Recomienda al Estado parte que establezca mecanismos de salvaguarda necesarios para las personas con discapacidad y desarrolle un modelo de apoyo en el proceso de toma de decisiones que sea respetuoso de la autonomía, voluntad y preferencias de la persona, así como el respeto de su derecho al consentimiento libre e informado para recibir tratamiento médico, acceder a la justicia, votar, contraer matrimonio y elegir un lugar de residencia, entre otros”.

En el año 2016, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley de Autonomía Personal para las Personas con Discapacidad que derogó la figura de la insania sustituyéndola por un proceso judicial de salvaguarda que respeta el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

El Comité recomendó al Estado “que revise la normativa y procedimientos administrativos y judiciales con el propósito de adaptarlos y garantizar el acceso a la justicia a las personas con discapacidad, incluyendo la garantía de interpretación en LESCO, la utilización de modos alternativos y aumentativos de comunicación y la plena accesibilidad en los entornos físicos, de información y comunicación”.

Sobre esta recomendación, debe destacarse que el Poder Judicial ha realizado diferentes ajustes a los procesos judiciales, entre ellos la interpretación de lengua de señas. Aunque aún se presentan dificultades en la notificación de documentos para personas ciegas.

El Comité instó al Estado “a implementar estrategias de desinstitucionalización de las personas con discapacidad así como a protegerlas contra cualquier tipo de violencia, abuso o maltrato, a través de la supervisión permanente de la Defensoría de los Habitantes o de otro mecanismo independiente de monitoreo de los derechos humanos”.

LA DHR cuenta con la información de que la Caja Costarricense de Seguro Social anunció un proceso de desinstitucionalización de las personas internadas en los hospitales psiquiátricos.

El Comité pidió de urgencia al Estado “que retire del trámite legislativo el proyecto de ley N° 17 777 de investigación biomédica”. Lamentablemente, dicho proyecto de ley fue aprobado en el año 2014, sin la debida consulta a las organizaciones de personas con discapacidad.

El Comité urgió al Estado costarricense a “que el mecanismo nacional de prevención de la tortura supervise permanentemente los centros psiquiátricos y las autoridades competentes eliminen prácticas de internamiento forzoso por motivo de la discapacidad. Asimismo, mientras persista la institucionalización, se recomienda asegurar que los tratamientos clínicos administrados a internos sean plenamente respetuosos de su dignidad y derechos humanos”.

En atención a esta recomendación, el Mecanismo Nacional Contra la Tortura ha realizado diferentes inspecciones al Centro de Atención de Personas con Enfermedades Mentales en Conflicto con la Ley. Asimismo, la Defensoría de los Habitantes llevó a cabo una investigación de oficio sobre los Derechos Humanos de las Personas internadas en los Hospitales Psiquiátricos del país.

El Comité urgió al Estado a “adoptar de inmediato una política dirigida a desinstitucionalizar a personas con discapacidad, incluyendo a las ingresadas en hospitales psiquiátricos, que incluya una estrategia integral en salud mental con el enfoque de derechos humanos. También le recomienda fiscalizar y desincentivar la creación de lugares de institucionalización de personas con discapacidad, y le insta a la adopción de una política de fomento a la creación de servicios comunitarios para asegurar que las personas con discapacidad puedan ser incluidas en la comunidad”.

Como se señaló anteriormente, la Caja Costarricense de Seguro Social inició un proceso de desinstitucionalización de las personas internadas en los hospitales psiquiátricos. Por otra parte, Costa Rica cuenta con una Política de Salud Mental, que abarca un componente de desinstitucionalización.

En ese mismo sentido, la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia tiene previsto entre las metas al 2021, que el 100% de la nueva normativa de habilitación de los servicios de salud públicos y privados de salud incluya la aplicación de la Ley 7600 que garantice el acceso a los servicios de salud de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Salud. También tiene la meta de que el 100% de personas menores de edad con discapacidad y personas con enfermedades físicas y mentales, atendidas por el PANI, cuenten con atención especializadas. La Defensoría dará seguimiento al cumplimiento de estas metas.

El Comité recomendó al Estado “cumplir con la legislación sobre interpretación de LESCO en programas informativos transmitidos en medios de comunicación, así como contratación de intérpretes de LESCO en las instituciones, en particular, en las de protección de los derechos humanos”.

En ese sentido, la mayoría de canales de televisión que transmiten programas informativos cuentan con interpretación en lengua de señas o mensajes escritos. Parcialmente se cumple con la obligación de interpretación de lengua de señas en actividades institucionales, ya que solamente se ofrece ese servicio cuando se organizan actividades dirigidas a la población con discapacidad.

Asimismo el Comité exhortó al Estado “a implementar una política de formación de docentes dentro del modelo de educación inclusiva, y a la vez asegure la educación inclusiva mediante el apoyo de personal docente capacitado, braille, LESCO, medios y modos alternativos de comunicación, textos de fácil lectura, y otros equipos y medios auxiliares”.

En atención a esta recomendación, vale mencionar que la Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia, tiene previsto entre las metas al 2021 y bajo la responsabilidad del MEP, lo siguiente: que haya un 2% de incremento de participación de la población de la primera infancia con discapacidad, en ofertas educativas inclusivas; que el 70% de los niños y niñas con discapacidad en el sistema educativo sean atendidos con servicios de apoyo de educación especial; que haya acceso de todas las personas con discapacidad (rango de 13 a 17 años) a una educación inclusiva en todos los niveles de la educación pública, que haya 100% de cobertura en la implementación de un modelo de evaluación de la educación inclusiva que contemple los indicadores de acceso, permanencia y logro educativo; que haya un aumento de escolarización oportuna y sostenida de los adolescentes con discapacidad en primaria y secundaria; que se atiendan las discapacidades motora y visual a los adolescentes con discapacidad que asisten al sistema educativo; y, que haya un aumento de docentes formados dentro del modelo de educación inclusiva (braille, LESCO, medios y modos alternativos de comunicación, textos de fácil lectura, otros equipos y medios auxiliares).

También contiene la meta para el Ministerio de Cultura y Juventud, de garantizar que el 100% de las actividades culturales y artísticas, presenten condiciones de accesibilidad que permitan la participación de niños y niñas de 7 a 12 años y adolescentes, con discapacidad.

El Comité recomendó “que se redoblen los esfuerzos para garantizar la plena accesibilidad de todas las políticas, programas y servicios de salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva y los relacionados con el VIH/SIDA con enfoque de género, especialmente en las áreas rurales y en los niveles comunitarios. El Estado parte deberá garantizar que las personas con discapacidad expresen su consentimiento libre e informado, mediante mecanismos adecuados, para recibir cualquier servicio de salud”.

La DHR observa que en Costa Rica parcialmente se respeta el derecho al consentimiento informado ya que las personas con discapacidad mental o intelectual, en pocas ocasiones se les consulta sobre las alternativas de tratamiento médico.

El Comité recomendó al Estado “adoptar una política pública de desarrollo inclusivo basado en el modelo de derechos humanos de las personas con discapacidad, que tome en cuenta el enfoque de género, la pertenencia a población indígena y la ruralidad. También le recomienda 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”.

Vale mencionar que el país cuenta con las Pensiones del Régimen No Contributivo que se dirigen a personas en situación de pobreza y además, una serie de condiciones específicas, entre las cuales se encuentra la discapacidad.

El Comité recomendó al Estado “recopilar datos desglosados que reflejen el modelo de derechos humanos sobre las personas con discapacidad y que consulte a las organizaciones de personas con discapacidad sobre los criterios que se emplean en la recolección de dichos datos. Asimismo, le recomienda sistematizar la recopilación, el análisis y la difusión de datos estadísticos considerando la situación de sectores específicos de personas con discapacidad”.

La Defensoría informa que el CONAPDIS se encuentra implementando un sistema destinado a recabar información sobre discapacidad, en el cual se contemplan indicadores del cumplimiento de la Convención.

El Comité llamó “al Estado parte a establecer o designar los puntos focales encargados de la implementación de la Convención en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad y en caso de que decida establecer mecanismos de coordinación para dicho fin. El Comité urge al Estado parte a designar un mecanismo independiente de monitoreo, que cumpla con los Principios de París y que fortalezca sus capacidades con el presupuesto y los recursos adecuados para garantizar efectivamente su mandato”.

Mediante la Ley N° 9303 de creación del Concejo Nacional de Personas con Discapacidad le asigna a este órgano la coordinación de la aplicación de la Convención. Asimismo el Decreto Ejecutivo 39386-MRREE en el cual se designó a la Defensoría de los Habitantes como el Mecanismo Nacional de Supervisión es otro aspecto positivo.

Mediante el Acuerdo 002010, la Defensora de los Habitantes estableció la conformación en su seno del Mecanismo *supra* citado y el 25 de enero de 2017 la Defensoría anunció su rol como Mecanismo Nacional en el cual la sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, estarán integradas y participarán plenamente en todos los niveles del proceso de seguimiento. En el acto oficial, realizado en el Estadio Nacional con aproximadamente 300 personas, se contó con la presencia de máximas autoridades en el tema de accesibilidad y discapacidad de todos los poderes de la República, de las Naciones Unidas; así como representantes de organizaciones de personas con discapacidad. Cabe destacar que como parte del encuentro se realizó una sesión de trabajo con las personas con discapacidad, con el objetivo de diseñar un mecanismo de consulta permanente con esta población por parte del Mecanismo.

El propósito fue conocer cómo debieran ser consultadas para su integración a los procesos de seguimiento de la Convención. Es decir, se trató de una consulta sobre la consulta o preconsulta. La Defensoría de los Habitantes no podía presuponer cuáles son las condiciones más adecuadas para consultar a las personas con discapacidad, sino debía preguntarles directamente a las y los interesados. Los datos extraídos de esa consulta son de gran utilidad para construir un procedimiento de consulta.

El día 30 de mayo de 2017, con ocasión de la celebración del día de las personas con discapacidad, en la Defensoría se realizó la presentación de los resultados de dicha preconsulta.



## **2.2.8 Comité de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas**

Costa Rica firmó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas el 6 de febrero de 2007, y no se ratificó hasta el 16 de febrero de 2012.

Costa Rica debía presentar su primer informe el 16 de marzo de 2014. A la fecha de redacción del presente informe no lo había presentado, por lo tanto no ha existido un diálogo ni se han emitido observaciones o recomendaciones al país.

La aprobación de la Convención, y la adaptación de la legislación interna a la Convención, es necesaria para contribuir con la persecución de las desapariciones forzadas cometidas en otros países así como el juzgamiento de este delito por parte de la Corte Penal Internacional a la luz del Estatuto de Roma.

Una desaparición forzada, a la luz de la Convención, es “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.

La Convención es un instrumento internacional que busca que este tipo de conductas no queden impunes. Este tratado fortalece la cooperación judicial entre los Estados y requiere además, el fortalecimiento del instituto de la jurisdicción universal (o competencia universal) en la jurisdicción penal nacional, por lo que su adecuada implementación podría además fortalecer la persecución de otros delitos y en particular, el crimen organizado.

Para integrar adecuadamente la Convención en el ámbito interno se deben revisar y mejorar también los sistemas de registro penitenciarios.

En virtud de los beneficios que la implementación adecuada de esta Convención tendría en el ámbito interno, el diálogo con el Comité es fundamental como guía para asegurar los cambios en la legislación, prácticas y políticas más adecuados. La Defensoría urge al Estado costarricense a presentar su primer informe al Comité a la mayor brevedad posible.



# Parte II

---

## Acción de la Defensoría de los Habitantes

1. Sinopsis estadística de la intervención institucional
2. Informe de las áreas institucionales



## Sinopsis estadística de la intervención institucional

*"El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él"*

*Artículo primero de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986.*

### Aspectos Generales

La Defensoría de los Habitantes ha venido, desde el Informe Anual 2013-2014, realizando un esfuerzo por aportar un análisis desagregado del comportamiento de las diferentes solicitudes de intervención (SI)<sup>1</sup> que se le presentan; con ello busca evidenciar dónde se vulneran más los derechos, qué instituciones lo hacen recurrentemente y el perfil de las personas a las que la institucionalidad del país, de forma constante, no les permite el pleno disfrute de sus derechos.

Cada vez que a una persona se le vulnera un derecho se le limitan sus condiciones de desarrollar al máximo sus capacidades y con ello, se atropella su dignidad. Esta radiografía, facilita, a partir de las denuncias que se reciben en la Defensoría de los Habitantes, conocer la vivencia diaria de los y las habitantes acerca del estado del disfrute de sus derechos en el país. Disfrute que debe materializarse más allá de la formulación de políticas, leyes o cualquier otro tipo de normativa jurídica.

Los datos analizados permiten mostrar a qué población se le desmejora el bienestar, y con ello su calidad de vida ubicándoles en niveles de menor igualdad económica y social. Usualmente entre ellos se encuentran las personas con mayores necesidades y los grupos más vulnerables, ya sea por razón geográfica, de raza, género, edad, diversidad cultural, entre otros.

El análisis realizado se acompaña de datos del Índice de Desarrollo Social que busca mostrar las relaciones que existen entre el comportamiento de éste y su vinculación de la proveniencia de las SI presentadas, como una manera de ilustrar cierto patrón de correlación IDS y vulneración de los derechos de las personas. Aspecto que permite visualizar a la vez que los derechos humanos y deben

---

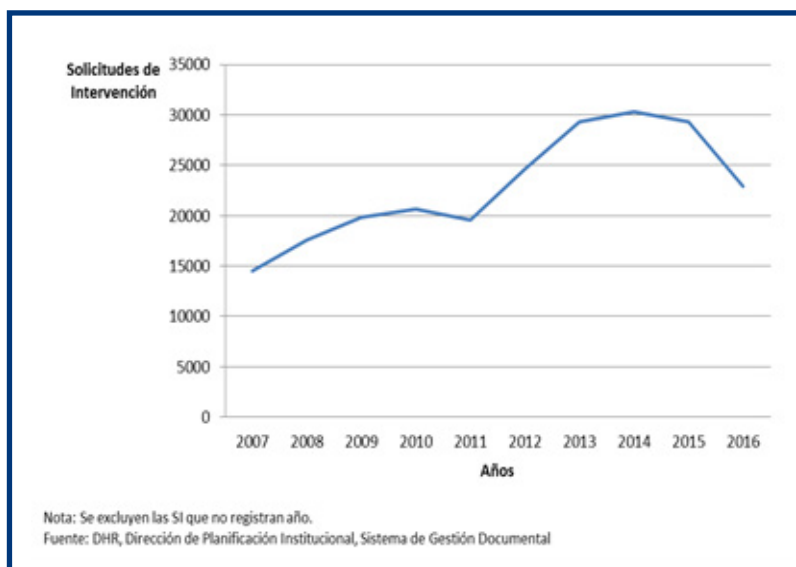
<sup>1</sup> Queja, reclamo o denuncia que se presenta en la Defensoría de los Habitantes vía carta, fax, teléfono, correo electrónico o personalmente en la cual se denuncia actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que considera vulneran sus derechos e intereses donde se solicita a la institución que intervenga para que los mismos sean restaurados.

analizarse desde su universalidad, interdependencia e indivisibilidad, por ejemplo la vulneración del derecho a la educación trae consigo la vulneración de otros derechos, que si bien no se manifiestan en primera instancia, del análisis de los casos se desprenden otras violaciones vinculadas.

Los datos que se reflejan en este apartado evidencian, desde distintos análisis, cómo se vulnera de formas distintas los derechos en el país. No se realizan apreciaciones acerca de cada uno de los resultados, esto con el propósito de que la lectura individual permita al lector obtener sus propias conclusiones.

Las hallazgos de los datos del 2016 mantienen la línea de los planteados para el 2014 y 2015, tanto en cuanto al perfil de las personas denunciantes como a los vínculos existentes entre vulneración de derechos y su asociación con los bajos niveles educativos y trabajos de baja calificación; lo anterior sin dejar de lado que la mayor cantidad de denuncias son interpuestas por mujeres.

**Gráfico 1**  
**Total de SI según año,**  
**2007-2016**



### a. Tendencia

Un análisis de largo plazo permite visualizar cómo ha sido el comportamiento de las SI en la Defensoría de los Habitantes para la última década; ésta evolución o tendencia se puede visualizar en el Gráfico 1 que presenta las cantidades de Solicitudes de Información (SI) del año 2007 al 2016.

En dicho gráfico se observa que a partir del año 2007 la cantidad de SI presenta una tendencia creciente, siendo del periodo 2011 al 2014 en el que se visualiza un mayor crecimiento; sin embargo, a partir de ese año presenta una tendencia a la baja - en números absolutos, de 29 301 SI en el 2015 a 22 887 en el 2016, lo que representa una disminución de un 28%. Esta caída en la cantidad de SI no significa una disminución en los casos que la Defensoría investiga, mismos que se mantienen en el orden superior de los 2 500 casos abiertos por año; lo que refleja es la cantidad de asuntos que se atienden al año, donde alrededor del 80%<sup>2</sup> de los asuntos admisibles son atendidos y resueltos mediante gestiones sumarias. Los que no son abordados así se convierten en investigaciones las cuales abordan temas de mayor complejidad y requieren de mayor tiempo para su respuesta al o la habitante.

<sup>2</sup> Es importante señalar que la Defensoría recibe Solicitudes de Intervención correspondientes al ámbito privado, en cuyo caso, si bien no son admisibles, se procede a orientar al o la habitante acerca de cómo actuar en la situación en particular.



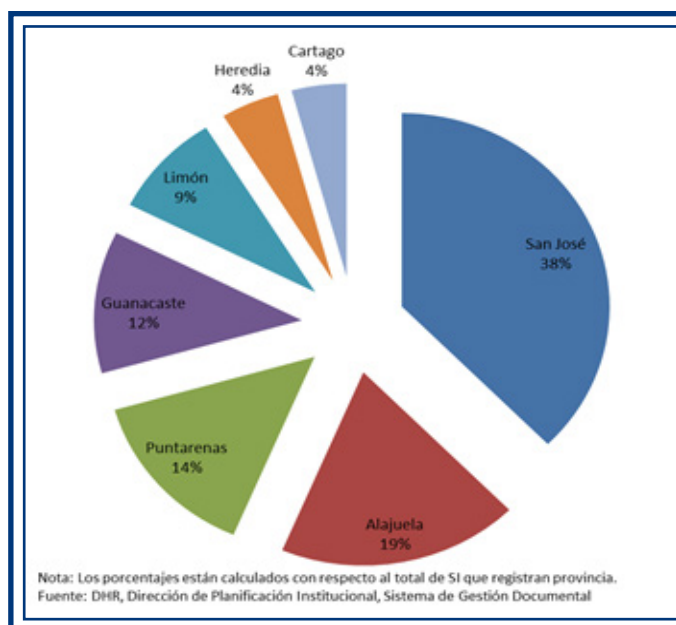
En ese sentido, no es factible concluir que la disminución de las SI viniera acompañada de una baja en la vulneración de los derechos, es más bien, resultado de una disminución en los temas vinculados al sector privado cercano al 15%. Excluyendo éstos asuntos, en todas las demás Formas de Intervención se mantiene el comportamiento de los dos años anteriores. En síntesis; el 2016 refleja, a pesar de la disminución, que el perfil del tipo de persona en condición de vulnerabilidad sigue siendo el mismo en comparación con los periodos anteriores.

### b. Análisis Demográfico. Regiones del país que presentan mayor cantidad de SI

Durante el año 2016 se recibieron un total de 22 887 Solicitudes de Intervención, lo cual comparado con los últimos dos años representa una disminución cercana al 28%; situación que se explicó líneas atrás. Sin embargo, al realizar una desagregación por provincia, se observa que se mantiene la tendencia de los dos periodos anteriores (2014-2015) en cuanto a la distribución porcentual correspondiente a cada provincia.

Al desagregar las Solicitudes de Intervención por provincia, se observa que del total de datos que se presentan en esta información, las tres provincias con mayor porcentaje son San José, con un 38%, Alajuela con un 19% y Puntarenas con un 14%. Por otro lado, se visualiza que las provincias costeras tales como Guanacaste, Puntarenas y Limón, representan el 35% del total de SI recibidas a nivel país. Tanto Heredia como Cartago poseen el porcentaje más bajo, ambas con un 4%. (Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de SI según provincia, 2016**

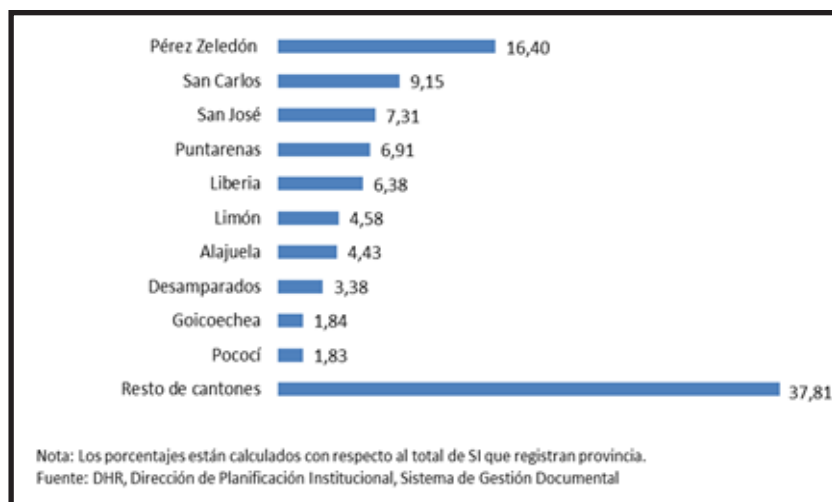


En el Gráfico 3 se pueden observar los primeros diez cantones, los cuales en conjunto representan 62,19% del total de SI presentadas a nivel país. En primer lugar se ubica Pérez Zeledón con un 16,40% del total del país, seguido de San Carlos (9,15%), San José (7,31%) y Puntarenas (6,91%).

Por otro lado, el cantón de Pérez Zeledón también representa el 43,6% del total de SI de la provincia de San José, seguido del cantón de San José (19,43%). Si bien es cierto, toda la información anterior hace pensar que la mayor cantidad de SI se centra en el Gran Área Metropolitana (GAM), al profundizar más y desagregar a nivel de distrito estos dos cantones, del total de SI correspondiente al cantón de Pérez Zeledón, el distrito de San Isidro del General concentra el 35,09%, seguido de Daniel Flores con

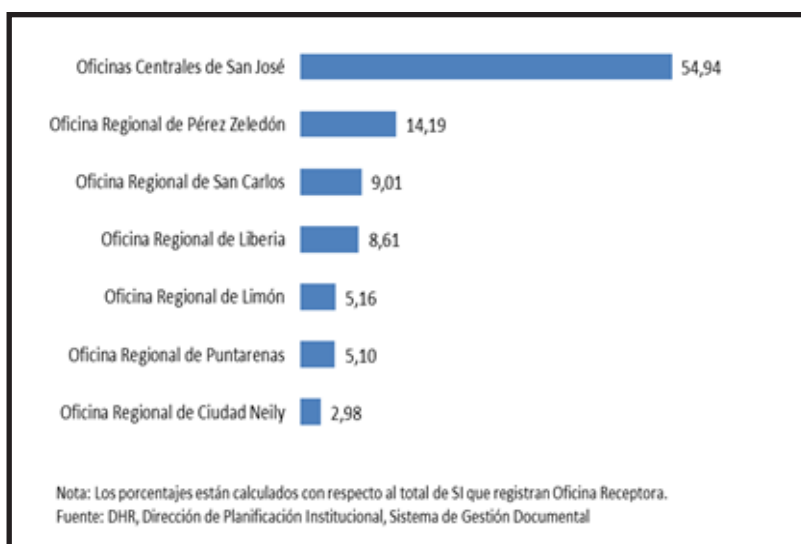
un 27,52%. Mientras que para el caso del cantón de San José, los distritos que presentan más SI del total de dicho cantón son San Sebastián (19,90%) y Pavas (16,50).

**Gráfico 3**  
**Porcentaje de SI**  
**según cantón**



Si se vinculan los distritos antes mencionados con el Índice de Desarrollo Social (IDS) del 2013 según decreto N° 37964- PLAN, se tiene que San Sebastián es el único que se encuentra dentro del rango denominado como de mayor desarrollo relativo, los demás se encuentran en un área de menor desarrollo relativo en un nivel medio.

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de SI según**  
**Oficina Receptora**



La presente situación deja al descubierto que, si bien es cierto la provincia de San José representa el mayor porcentaje de SI, cuando se desagrega por distrito y se compara con el IDS, se evidencia que quienes acuden con mayor frecuencia a la Defensoría de los Habitantes son principalmente personas de zonas alejadas y de un nivel de desarrollo bajo.

Al analizar las SI según las Oficinas Receptoras, son las Oficinas Centrales las que reciben más de la mitad (54,94%), seguida de la Oficina de Pérez Zeledón, lo cual si se vincula con los cantones se denota que son aquellos que poseen una oficina receptora los que ocupan los primeros lugares, a excepción

de la Oficina de Ciudad Neilly, esto revela que existe una relación positiva entre la ubicación de las oficinas receptoras y los cantones, ya que los lugares que brindan más facilidad de acceso son los que presentan una mayor cantidad de denuncias. (Gráfico 4)

### c. Análisis Sociodemográfico. Perfil del denunciante

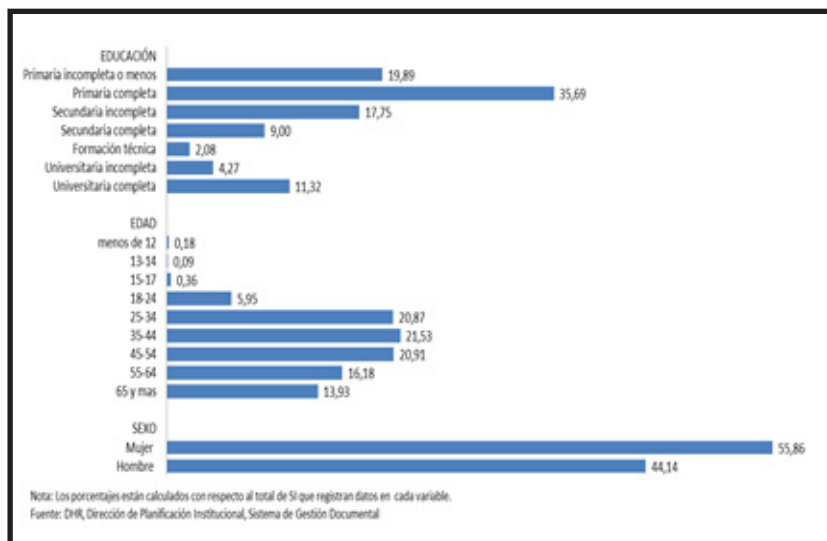
Como se señaló anteriormente, el tipo de población que mayormente recurre a la Defensoría de los Habitantes son personas de zonas rurales o urbano marginales y de bajo nivel de desarrollo social.

Con la finalidad de conocer con más profundidad las características de los usuarios de los servicios que brinda la Defensoría de los Habitantes, se desagrega la información por nivel de educación, edad y sexo.

Una desagregación por nivel de educación evidencia que, del total de personas que brindaron esta información, el 35,69% posee primaria completa, mientras que un 19,89% posee una educación de primaria incompleta o menos. Al agrupar estas dos categorías se observa que el 55,58% posee como máximo un nivel educativo de primaria completa (Gráfico 5). Por lo que se tiene que más de la mitad de las personas que acuden a la Defensoría de los Habitantes poseen un nivel de educación inferior a primaria completa.

Analizando la variable edad, las SI se presentan con más frecuencia entre las personas que oscilan entre los 35-44 años (21,53%), porcentaje que no difiere mucho de las personas que se encuentran entre los 25-34 años (20,87%) y los 45-54 años (20,91) (Gráfico 5). Es decir, la mayor cantidad de denuncias se concentran entre las edades de 25 a 54 años de edad, población que representa el 63,31% del total de personas que se presentan a la institución.

**Gráfico 5**  
**Porcentaje de SI según**  
**características**  
**sociodemográficas**

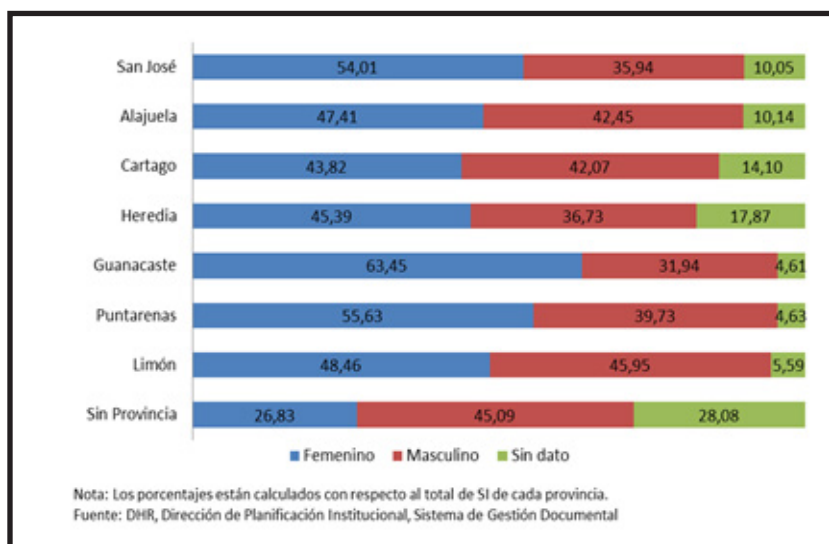


En el Gráfico 5 se analiza la cantidad de SI por sexo, siendo que las mujeres acuden en mayor cantidad a la Defensoría de los Habitantes (55,86%) en comparación con los hombres (44,14%), situación que se ha mantenido invariable a lo largo de los períodos anteriores, ya que culturalmente a la mujer se le han vulnerado más sus derechos, tanto en el ámbito laboral, familiar y social. Todo esto pese al esfuerzo que realizan las distintas instituciones para lograr una equidad de género.

#### d. Población Femenina. Se le vulneran más sus derechos

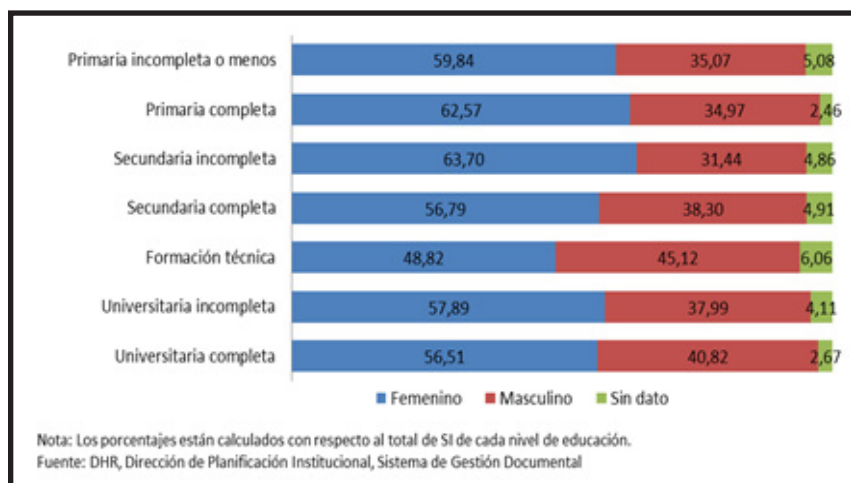
Como se muestra en el párrafo anterior, del total de SI recibidas durante el año 2016 que especificaban el género, el 55,86% de solicitudes interpuestas correspondían a mujeres, tendencia que se mantiene similar en los últimos periodos, evidenciando la gran desigualdad de género existente en la sociedad costarricense, en donde la mujer sigue siendo a la que más se le transgreden sus derechos.

**Gráfico 6**  
Porcentaje de SI por provincia según sexo



Para obtener un panorama más amplio de esta desigualdad existente en lo que se refiere al tema de vulneración de derechos, es de alta importancia analizar el perfil de las personas que acuden a la Defensoría de los Habitantes desde una estructura por sexo, con la finalidad de abordar y entender dicha realidad, por lo que se requiere indagar un poco más sobre las diferencias existentes en cada categoría.

**Gráfico 7**  
Porcentaje de SI por educación según sexo



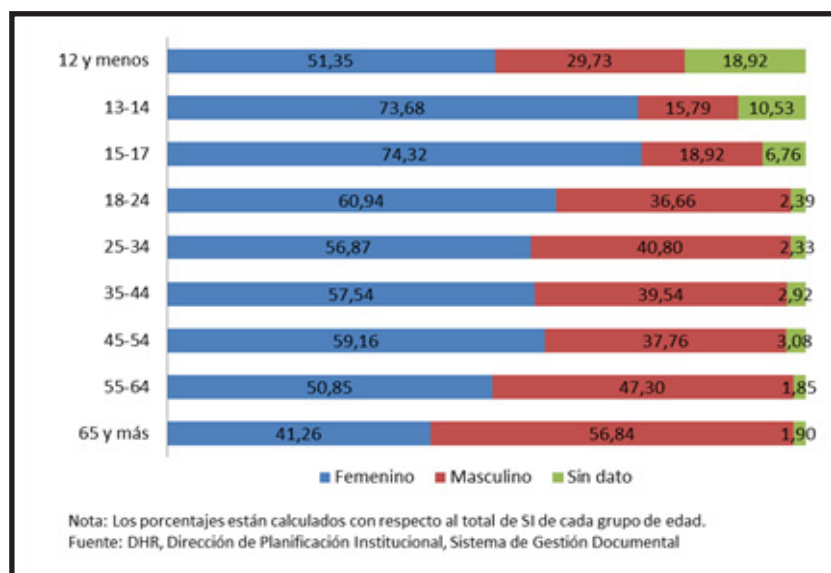
En primera instancia se analiza la composición de las SI de cada provincia según el sexo. Lo que refleja que la situación antes evidenciada de que a nivel país las SI son en su mayoría interpuestas por mujeres presenta igual tendencia en todas las provincias, siendo Guanacaste la que representa el porcentaje más alto (66,52%), casi duplicando el porcentaje de los hombres, aunque en la provincia de Limón la

diferencia en el porcentaje de mujeres (51,33%) y hombres (48,67) es menor, igual se repite el comportamiento de mayor denuncia de mujeres que de hombres. (Gráfico 6)

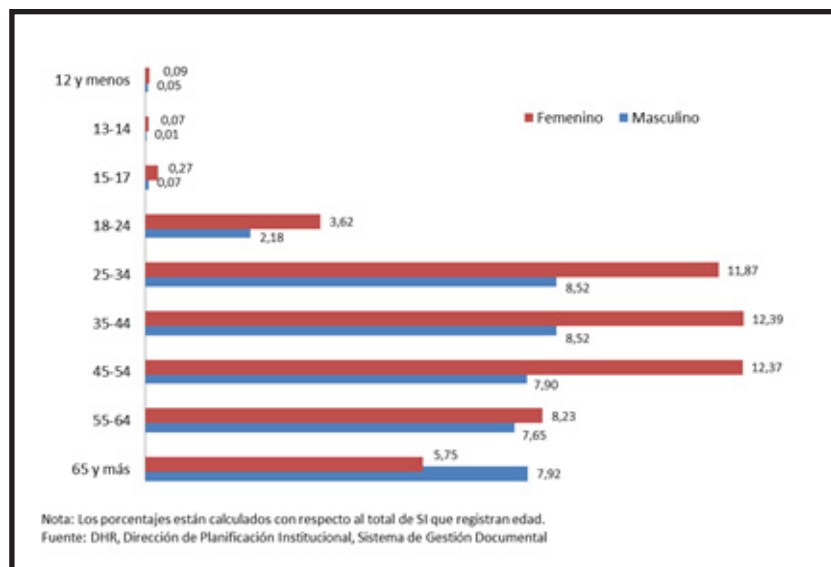
En cuanto al nivel de educación, En lo que se refiere al nivel educativo anteriormente se concluyó que a nivel país, del total de personas que se presentan a la Defensoría de los Habitantes el 35,69% posee primaria completa, mientras que un 19,89% posee una educación de primaria incompleta o menos (Gráfico 5).

Al desagregar el dato por sexo, del total de SI que registran un nivel de educación de primaria incompleta o menos, el 59,84% son mujeres, mientras que para la categoría de primaria completa corresponde un 62,57% en comparación con un 34,97% de hombres, lo que deja en evidencia que el sector con baja escolaridad y en mayor condición de vulnerabilidad está compuesto en su gran mayoría por mujeres. Sin embargo al igual que en años anteriores se observa que independientemente del nivel de educación el porcentaje de mujeres que acuden a la Defensoría de los Habitantes siempre va a ser mayor en comparación con el porcentaje de hombres. (Gráfico 7)

**Gráfico 8**  
Porcentaje de SI por edad según sexo



**Gráfico 9**  
Porcentaje de SI por edad según sexo



Si se realiza el análisis de la estructura por género desagregando por edades, con respecto al total de SI en cada rango de edad que registra este dato, se sigue demostrando que, a excepción de las personas de 65 años y más, a nivel general las mujeres acuden en mayor cantidad a la Defensoría de los Habitantes. (Gráfico 8)

Aplicando este mismo análisis con respecto al total general de SI por edad, se observa que son las mujeres entre los 35 y 44 años las que acuden con más frecuencia a la institución (12,39%), seguidas de las que se encuentran en un rango de 45-54 años (12,37%) y las de 25-34 años (11,87%). (Gráfico 9)

Para el caso de los hombres el segmento de edad en que más acuden a la institución es de 25-34 años y 35-44 años, ambos rangos con un 8,52%, mientras que los de 45 a 54 años representan un 7,90%. (Gráfico 9)

Es decir, que del total de SI, las mujeres de 25 a 54 años representan el 36,63%, mientras que los hombres en este mismo rango de edad representan apenas el 24,94%.

Por lo que de manera general se puede concluir que:

- Al analizar el tema de las SI desde la perspectiva de género, sin importar el tipo de desagregación que se haga, ya sea por provincia, nivel de educación o edad, siempre son las mujeres las que representan el mayor porcentaje de Solicitudes de Intervención, con excepción de las personas de 65 años y más, ya que en este rango de edad son los hombres los que más acuden a la institución.
- Poco más del 50% de las personas que acuden a la Defensoría de los Habitantes poseen un nivel de educación inferior a primaria completa. El 35,69% posee primaria completa y 19,89% primaria incompleta, en cada caso, de ese total el 59,84% y el 62,57% son mujeres, respectivamente.
- Cerca del 63% de las SI son interpuestas por personas que oscilan entre los 25 y 54 años de edad. Del cual el 36,63% corresponden a mujeres y el 24,94% a hombres.
- A nivel de provincia San José es la que presenta mayor cantidad de SI del género femenino (54,01%).
- Lo anterior indica que en su gran mayoría, el perfil de las personas que solicitan la intervención de la Defensoría de los Habitantes son personas con bajo nivel de escolaridad, que se ubican en el rango comprendido entre 25 y 54 años y principalmente lo componen mujeres.

#### **e. Mayores vulneraciones de los derechos**

Como bien se sabe, la Defensoría de los Habitantes es el ente encargado de velar porque las acciones del sector público no violenten los derechos e interés de los habitantes del territorio nacional. Esto se logra mediante las Solicitudes de Intervención, las cuales son quejas, denuncias o reclamos que se presentan ante esta institución, en el que el denunciante expone cuales actuaciones u omisiones considera que están violentando sus derechos o intereses, con base en esto la DHR interviene y procede a identificar cual derecho específico y hecho violatorio está siendo vulnerado. (Gráfico 10)

Dentro de cada derecho específico existe una serie de categorías de hechos violatorios, lo cual permite especificar, de manera más puntual, que afectación directa está teniendo el habitante.

Del total de SI que registran estos datos, durante el año 2016, el derecho específico más vulnerado corresponde al derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos (33,23%), seguido del derecho a la salud (22,01%), derecho a la seguridad social (10,81) y derecho a la educación (5,38%), este año, al igual que como se señaló en años anteriores, los primeros cuatro derechos específicos más

vulnerados se relacionan con Derechos Económicos y Sociales, lo que representa aproximadamente el 71,43% del total. (Gráfico 10)

**Gráfico 10**  
**Porcentaje de SI según derechos y hechos violatorios más vulnerados**



Como se observa en el Gráfico 10 en cada derecho específico se indica cual es el principal hecho violatorio, sobresaliendo la dilación o negación injustificada en trámites administrativos, ya que del total de SI que especifican este dato, le corresponde el 24,30%. Lo que, al igual que periodos anteriores, representa aproximadamente una cuarta parte del total de SI que recibe la institución, datos que reflejan la gran disconformidad de la ciudadanía con los servicios públicos que ofrecen el país, situación que debe alertar y generar un cambio en cuanto al actuar de las y los funcionarios públicos, con la finalidad de mejorar la prestación de dichos servicios.

#### f. Instituciones que más vulneran los derechos de los y las habitantes

Si se realiza un análisis para identificar cual entidad vulnera más los derechos de la ciudadanía sobresale en primer lugar el Área de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (23,77%), esta agrupación incluye hospitales, EBAIS, clínicas y demás entidades dependientes de la CCSS, que se encargan de brindar un servicio de salud. Es aquí donde queda reflejada la gran disconformidad de la población con los servicios que brinda dicha institución, situación que cada día se hace más evidente (Gráfico 11).

En segunda instancia sobresale el Instituto Mixto de Ayuda Social (17,76%), situación que genera preocupación, ya que una entidad creada con el fin de ayudar a las personas en condición de pobreza se vuelve, al igual que en años anteriores, una de las más denunciadas en cuanto a vulneración de derechos. Por otro lado, si se agrupan las municipalidades en una sola categoría como gobiernos locales, ocupan el tercer lugar (6,76%), seguido del Ministerio de Educación Pública (5,24%) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (3,49%) (Gráfico 11).

Según el gráfico anterior las primeras 5 instituciones más denunciadas representan aproximadamente el 57% del total de SI que registran este dato, situación que genera preocupación ya que entidades creadas con la finalidad de velar y ser garantes de los derechos de la ciudadanía se vuelven las principales transgresoras de estos mismos derechos.

**Gráfico 11**  
**Porcentaje de SI según institución**  
**más denunciada**



## g. Conclusiones

Del análisis de los datos se desprende que las mujeres acuden un 26,5% más que los hombres a la Defensoría de los Habitantes, la mayoría de ellas se ubica en rango de 35-44 años, además presentan un bajo nivel de escolaridad (máximo primaria completa) y se desempeñan predominantemente en labores domésticas o en sectores de baja calificación de mano de obra.

A nivel geográfico se mantiene que los cantones más denunciados son aquellos que tienen en su territorio oficina regional, muestra de lo anterior es que cinco de las oficinas regionales se encuentran ubicadas entre los diez cantones más denunciados. Esto evidencia la necesidad de aumentar la cobertura institucional en otras regiones del país que requieren de una mayor presencia de la Defensoría de los Habitantes.

A nivel de derechos y hechos violatorios más vulnerados, se mantiene el comportamiento de los años anteriores; el atraso o la no prestación de servicios en cuanto trámites administrativos son los más denunciados, una de cada cuatro denuncias tiene que ver con este hecho violatorio seguido del hecho violatorio clasificado como "Denegación, deficiencia o maltrato en la prestación del servicio de salud", casi una de cada cinco denuncias se vincula con este hecho.

En cuanto a derechos vulnerados un tercio de las SI presentadas ante la Defensoría de los Habitantes se clasifican en el derecho "Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos", seguido del Derecho a la Salud con un 22%. Ambos derechos representan el 55% del total de asuntos que son atendidos desde la Defensoría de los Habitantes.

Si el análisis se realiza por sectores, el Sector Salud es el que más denuncias presenta de con un 23.77% (alrededor de una de cada cuatro denuncias tiene que ver con alguna entidad de este sector), seguido del IMAS con un 17,8%. Para el caso del IMAS un aspecto que explica este comportamiento es la ampliación de la oferta de servicios que se generó (Puente al Desarrollo) y la instalación de un "call center" para atender las solicitudes, esto provocó que la demanda desbordara la capacidad de respuesta de la institución; asimismo, desde las oficinas regionales son reiteradas las SI por la no asignación de subsidios de personas que califican para tal que por insuficiencia presupuestaria la misma no es otorgada.



Es importante acotar que existe correlación entre el perfil de las personas denunciantes y las denuncias contra el IMAS, evidenciándose en esa línea una clara relación entre desigualdad y vulneración de derechos de las personas de menores recursos económicos representada por mujeres con bajo nivel de escolaridad y predominantemente dedicadas a oficios domésticos.

El conjunto de las Municipalidades, agrupadas bajo la categoría de "Gobiernos Locales" se ubican en tercer lugar como las entidades más denunciadas, con menos del 7% del total de SI admitidas y registradas, seguida del Ministerio de Educación Pública con un 5,2% y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) con menos del 4%.

Los datos muestran que la tendencia de que si bien existe marco normativo en torno a la igualdad en derechos humanos; la misma sigue siendo un concepto abstracto para una cantidad importante de habitantes. Esta realidad se profundiza entre más alejados se encuentren las personas del Gran Área Metropolitana; o sea mayor es el nivel de vulnerabilidad en que se encuentran las personas de menores ingresos, con menor nivel de educación formal y mayoritariamente mujeres.

Lo señalado en el informe anual 2014 se mantiene vigente para el presente informe:

"... [para que] los y las habitantes sientan que los derechos humanos no existen en una burbuja; [pasar de] una mera declaración(...); [es necesario que el avance de éstos se evalúen a partir del] (...) bienestar de las personas (...) de manera que la justicia social se materialice mediante la dignificación de la vida humana desde una perspectiva económica, social, ambiental, política y cultural".



## **2. Informe de las áreas institucionales**

### **Introducción**

La Segunda Parte del Informe Anual presenta el trabajo de cada una de las áreas. Se ofrece un recuento y análisis de las denuncias, así como los principales temas que ha trabajado cada una de las áreas de admisibilidad, promoción y defensa, así como el trabajo de las seis oficinas regionales.

También se desarrolla la labor administrativa y financiera anual, las acciones internacionales emprendidas por la Institución, la dirección jurídica y la gestión de la contraloría de servicios.

La Defensoría también ha sido designada como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura según el compromiso asumido con la firma del Protocolo Adicional a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. Asimismo, la Defensoría ha sido designada como Mecanismo Nacional de Supervisión a la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad.

La Defensoría también funciona en acciones transversales a partir de comisiones institucionales, cuyo trabajo se describe a continuación.

### **Comisión Institucional de Accesibilidad Universal para poblaciones con discapacidad y adultas mayores**

La Comisión Institucional de Accesibilidad se creó con el objetivo de incorporar como principio rector de la gestión institucional, la promoción de la igualdad de oportunidades de todas las personas con discapacidad y personas adultas mayores en sus diversos ámbitos de desempeño como ciudadanía plena y activa, empleo, acceso a los servicios y la accesibilidad del entorno.

Uno de los principales logros de la Comisión fue la discusión y elaboración de una propuesta de Política Institucional de Accesibilidad Universal para personas con discapacidad y adultas mayores. Esta política aborda de manera transversal los derechos humanos con perspectiva etaria y de discapacidad. Una vez construida dicha política se sometió a un proceso de consulta para validarla no solo a nivel interno, sino también entre representantes de las organizaciones de la sociedad civil de estas poblaciones.

La política se emitió mediante el Acuerdo 2019. Se han realizado capacitaciones a las y los funcionarios del área Administrativa para su implementación.

La Comisión también ha brindado apoyo y acompañamiento al Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en particular, para la realización de la actividad de Instalación formal de dicho Mecanismo y la preconsulta para establecer un mecanismo permanente de consulta para la sociedad civil y personas con discapacidad.

Se realizaron actividades de concientización dirigidas no sólo al personal de la Defensoría, sino también a las personas con discapacidad como la celebración del XX Aniversario de la aprobación de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, sobre la importancia de los perros guía para las personas ciegas, y la presentación de la Política Institucional de Accesibilidad Universal para personas con discapacidad y personas adultas mayores. De esta forma, la Comisión interinstitucional se ha unido al mandato institucional de promover los derechos de estas poblaciones.

Parte del trabajo ha sido aportar propuestas para reformar y adaptar los procesos de defensa, regulados en el Manual de Macroproceso con la finalidad de que se refleje el abordaje institucional de la accesibilidad.

Se ha brindado apoyo y acompañamiento a instituciones como Acueductos y Alcantarillados y a la Cruz Roja en el proceso de discusión y elaboración de sus políticas institucionales de Accesibilidad.

La Comisión también ha planteado acciones de defensa concretas, en particular con los derechos de pre jubilación de las personas con Síndrome de Down. Derivado de ello, la institución ha hecho varias gestiones ante la Caja Costarricense del Seguro Social para visibilizar el tema y el apoyo a esta población para el lograr que se tome en cuenta sus particularidades para asegurar este importante derecho.

### **Comisión Institucional de Transparencia**

Esta Comisión mediante acuerdo número 1889, del veintitrés de enero de dos mil quince, como instancia encargada de proponer acciones al o a la Defensora de los Habitantes y dar seguimiento a la ejecución de los ejes de trabajo alrededor del tema de transparencia.

Esta Comisión tiene dentro de sus objetivos: establecer enlaces de cooperación nacional e internacional; fortalecer las iniciativas sobre el tema Transparencia (RIT e ITSP); coordinar y apoyar los esfuerzos que emprendan los órganos y entes públicos; brindar asesoría en procesos de coordinación interinstitucional en los que participe la Defensoría de los Habitantes en el tema; buscar el apoyo de entidades estatales e internacionales para procesos de capacitación; comunicar a la opinión pública los avances progresivos que se vayan alcanzando dentro de esta iniciativa.

Esta Comisión lideró el proceso de adaptación de los procesos de la Defensoría a los estándares del Índice de Transparencia del Sector Público, lo que permitió una mejoría notable de la posición de la institución en el ranking, para ubicarse en el quinto lugar.

### **Comisión Institucional de Tecnologías de la Información (CITI)**

La Comisión Institucional de Tecnologías de la Información es la encargada de la implementación de las "Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de la Información". Esta comisión asegurará que haya una adecuada vinculación entre la implementación y el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) elaborado durante el año 2016, con el apoyo de la Cooperación Alemana en el marco del Programa PROFIO-GIZ.

### **Comisión Institucional de Seguimiento de la Agenda 2030**

En virtud de que la Agenda 2030 es una estrategia de largo plazo y que abarca una multiplicidad de temas transversales a la institución se creó la Comisión Institucional de Seguimiento de la Agenda 2030. Sus objetivos son cumplir con los compromisos derivados de la Declaración de Mérida que otorga un rol especial de seguimiento a las INDH del mundo, y por lo tanto, debe establecerse una estrategia de

transversalización de la Agenda 2030 en los procesos de trabajo de la Defensoría de los Habitantes. La Comisión está encargada de coordinar el trabajo de seguimiento de la Agenda 2030 y los aportes a los informes anuales.

### **Comisión Institucional de Valores**

Se remozó, mediante Acuerdo 00002025, la conformación de la Comisión Institucional de Valores y se le asignó la elaboración de productos y consecución de metas específicos que se detallan a continuación:

1. Elaborar una propuesta de política tendiente a evitar conflictos de interés, originados en el desempeño de labores de las personas funcionarias, incluidas aquellas que han prestado servicios en otras instituciones y retornan a la Defensoría de los Habitantes.
2. Confeccionar una propuesta de directriz que concientice sobre la responsabilidad de la eficiencia en las labores, en franca protección a los derechos de autor, debiendo evitarse cualquier forma de plagio.
3. Preparar un Manual Institucional de Probidad y Riesgos Éticos.
4. Todas aquellas funciones establecidas en los "Lineamientos para las Comisiones Institucionales de Ética y Valores en la Gestión Pública".

### **Programa Institucional de Gestión Ambiental**

El Programa de Gestión Ambiental inició enfocado en la capacitación y sensibilización de todo el personal en la implementación de acciones para lograr la reducción de los consumos de las diferentes variables ambientales (agua, electricidad, papel, residuos entre otros).

El alcance definido abarca todas las estructuras que posee la institución; el edificio central y sus 6 oficinas regionales, por lo que han utilizado metodologías virtuales y coordinado fechas para asegurar la participación de las y los funcionarios de las oficinas regionales.

Con base en los conocimientos generados a partir de las capacitaciones se elaboraron los Manuales de Buenas Prácticas en materia de consumo de agua, ahorro de energía, ahorro de papel, manejo y consumo de combustible y manejo de residuos sólidos. Esta normativa interna, definida como de acatamiento obligatorio para todas y todos los funcionarios de la Institución, establece acciones orientadas al cumplimiento de las metas de cada una de las medidas ambientales del programa.

Como parte del plan de acción se desarrolló el Plan de Gestión de Residuos Sólidos en el cual se dotó de los puntos ecológicos en todas las estructuras de la institución y se procedió a la construcción de un centro de acopio para proteger los materiales separados y recolectados de los diferentes puntos para su pesaje y posterior entrega a los recolectores autorizados para su debido tratamiento.

En términos de ahorro y mejora de los consumos de agua y electricidad desde la proveeduría se han implementado las compras verdes, tanto a nivel de licitaciones en las cuales se establecen requerimientos amigables con el ambiente a proveedores; hasta el cambio de equipos e insumos que reduzcan los consumos, por ejemplo cambio de luminarias, sistemas de cacheras automatizadas, luces con sensores de movimiento entre otros.

El mayor reto para la comisión es lograr el efectivo involucramiento del personal en apoyar todas las iniciativas y lograr mejorar los resultados con base en los parámetros definidos actualmente. Igualmente debe trabajar con la comunidad para expandir los resultados e impactar de forma más amplia lo cual forma parte de nuestros proyectos en el corto y mediano plazo.

La Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) del Ministerio de Ambiente y Energía, otorgó a la Defensoría el grado de institución verde durante los años 2016 y 2017 por cumplir con los parámetros ambientales exigidos a las instituciones estatales del país, y hacer un esfuerzo en procura de promover estándares ambientales de mínimo consumo.



## 2.1 Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

### Objetivos

El presente apartado expone las principales actuaciones que ejecuta la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata (Dirección de Admisibilidad o Admisibilidad para los efectos de este Informe), dentro de la organización como parte de la promoción y defensa de derechos que realiza la Defensoría de los Habitantes, para el período 2016-2017 en cumplimiento del principio de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno.

Se describe el procedimiento de recepción, registro y valoración de denuncias, que ha sido delegado por parte de la jerarquía<sup>1</sup> para el cumplimiento de los fines institucionales así como la tramitación de asuntos de menor complejidad en los que la restitución del derecho violentado no requiere la apertura de una investigación profunda ante las áreas de defensa de la institución o bien aquellos que precisan de realización de gestiones previas, ampliación de hechos o documentos probatorios que se requieran aclarar, así como la forma de intervención por atención inmediata ejemplificando tal labor.

---

1 Acuerdo N° 528- DH del 11 de mayo de 2001"Artículo 11.- Definición y funciones:

Esta Dirección tiene por función la recepción de las quejas y consultas, que se presenten ante la Defensoría de los Habitantes. Corresponderá a esta Dirección la declaratoria, mediante resolución motivada, de la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas así como la apertura del respectivo expediente cuando corresponda, la orientación y evacuación de consultas que formulen los habitantes por cualquier medio y la tramitación de expedientes por omisión de respuesta. Corresponderá de igual forma la atención inmediata, en coordinación con las direcciones de Defensa, de aquellos asuntos que por su naturaleza requieran la urgente intervención de la institución, todo lo anterior de acuerdo con las facultades que la Ley de la Defensoría de los Habitantes y sus Reglamentos le otorgan.

Además, corresponde a la Dirección de Admisibilidad:

- a) Proporcionar información y orientación a las personas que lo soliciten sobre el trámite y procedimientos para interponer quejas ante la Defensoría de los Habitantes.
- b) Decidir mediante acto motivado sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas
- c) Recibir quejas que por cualquier medio sean presentadas ante la Defensoría e iniciar el trámite de apertura del expediente respectivo cuando se determine que el asunto planteado está dentro de la competencia de la institución.
- d) Proporcionar orientación a los habitantes sobre el trámite a seguir y las autoridades o dependencias a que debe dirigirse cuando las quejas sometidas a conocimiento de la Defensoría se declaren inadmisibles.
- e) Colaborar con la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos en las actividades de Defensa programadas.
- f) Realizar todas aquellas otras funciones que le indique el Defensor (a) de los Habitantes o que se desarrolle en la normativa interna de la institución".

Se incluyen dentro de la información datos estadísticos relevantes atinentes a esta Dirección en relación con la tramitación de las quejas recibidas.

Asimismo se analiza la situación de hombres privados de libertad por la violación al derecho a la salud dentro del ámbito penitenciario en el que se encuentran reclusos, y la intervención proactiva que ha tenido el último año la Defensoría de los Habitantes para garantizar la atención médica de estas personas, mientras se realiza una investigación que revele las falencias estructurales del sistema penitenciario costarricense.

## El registro de denuncias y requisitos formales

En cumplimiento del mandato establecido en el artículo 1º de la Ley de creación de la Defensoría de los Habitantes<sup>2</sup> como un órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes, y de brindar promoción de los derechos, por lo que se han establecido canales de comunicación con la entidad para que cualquier persona, sin distinción del lugar geográfico en el que se encuentre cuente con posibilidad de interponer sus denuncias y consultas ante acciones u omisiones del sector público costarricense.

Para garantizar esa accesibilidad y mantener una comunicación constante con la institución se han creado diversos medios por los que se canalizan las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, dentro de ellos la entrevista personal, atención telefónica (número gratuito y de paga), fax, carta, a través de Internet por medio de correo electrónico, formulario de denuncia incluido en la página web institucional y de reciente data la aplicación informática para incluirla en dispositivos móviles.

Una vez que ingresa la queja ante la sede central, es asignada a uno de los 14 profesionales con los que cuenta la Dirección de Admisibilidad para proceder con la toma de datos de la persona denunciante, y medios de notificación elegidos para el traslado de las diversas comunicaciones que deban emitirse durante el curso del proceso, por lo que en la recepción de Solicitudes de Intervención se incluirán los siguientes datos:

- a. Calidades de la o las personas que plantean la Solicitud de Intervención y/o de la persona afectada. Si se trata de personas jurídicas se deberá incluir las calidades del o la representante legal para lo cual se deberá demostrar o acreditar la debida representación.
- b. Se debe indicar al menos dos de los siguientes medios de notificación: número de teléfono, fax, apartado postal o correo electrónico si los tiene, dirección exacta donde pueda recibir notificaciones.
- c. Descripción de los hechos denunciados, la fecha y el lugar donde han ocurrido.
- d. Indicar las gestiones realizadas por el o la habitante ante la institución competente, si procediera, con anterioridad a la presentación de la Solicitud de Intervención.
- e. Precisar, aclarar y ajustar la pretensión de la persona interesada a la competencia de la Defensoría<sup>3</sup>.

El profesional de admisibilidad deberá redactar los hechos que fundamentará la denuncia de acuerdo a la manifestación realizada por la persona denunciante, así como especificar su pretensión con respecto a la intervención institucional, la cual guarda especial importancia siendo que define la ruta de actuar en el procedimiento que se inicia e incluso puede culminar en el rechazo de lo solicitado en razón de la

<sup>2</sup> Ley de la Defensoría de los Habitantes N° 7319 de fecha 17 de noviembre de 1992, publicada en el periódico oficial La Gaceta N° 237 de fecha 10 de diciembre de 1992.

<sup>3</sup> De acuerdo a lo establecido en el artículo 6 del Manual de Protección de Derechos.

competencia material que ha sido asignada a la Defensoría que encuentra limitaciones en su ámbito de actuación por disposición de su ley de creación tal como se verá más adelante.

Al incluirse el registro dentro Sistema Informático de Protección de Derechos SOL (Solidaridad, Oportunidad y Logros) que lleva la institución para tal efecto, se genera una "Solicitud de Intervención" con su respectivo número consecutivo de expediente el cual es proporcionado a la persona denunciante y con el que se podrá consultar el trámite brindado a la queja posteriormente.

Para el periodo en estudio se valoró un total de 11 038 solicitudes de intervención de las 22 888 presentadas ante la institución en el período 2016 agregando las registradas y valoradas por parte de las 6 sedes regionales, donde se tienen los hechos mayormente denunciados, según la tipología utilizada internamente para dicha clasificación corresponden a:

Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud (1799), dentro de las que se encuentran como sujetos denunciados los distintos centro médicos con que cuenta la Caja Costarricense del Seguro Social y corresponden a situaciones relacionadas con dilación en asignación de citas, atrasos en cirugías, falta de instrumentos médicos, o personal médico.

Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos (930): relación directa con el artículo 27 y 30 constitucional en relación con el derecho de petición y acceso a departamentos administrativos, para estos casos existe una falta de respuesta por parte de la entidad en brindar al administrado la información que solicitara, no existiendo impedimento legal para ello, y sobrepasado el plazo legal definido para dar contestación, por lo que se pretende subsanar tal omisión mediante la entrega al habitante de la información requerida o bien que la Administración de inicio al procedimiento incoado.

Restringir o impedir el acceso a la seguridad social de la CCSS (245): comprende toda inconformidad con la no resolución o denegatoria de pensiones del régimen no contributivo, rechazo de solicitudes y dilación en resolver apelaciones.

Problemas con la prestación del servicio de agua potable (209)<sup>4</sup>: referido a la tardanza en la reconexión de servicios, negación de disponibilidad, racionamientos, faltante de agua.

## Competencia institucional y la valoración de Admisibilidad

La competencia material asignada a la Defensoría reside en su facultad de investigar e intervenir en todos aquellos actos, actuaciones u omisiones de la Administración Pública, que contravengan la moral, la Constitución Política, los convenios y tratados internacionales incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, los principios generales del derecho, la legalidad, así como la divulgación de derechos entre los habitantes. Se posee entonces una competencia amplia de actuación de acuerdo a los Principios de París.

Superada la fase de registro, la denuncia es valorada por el fondo en atención de las competencias institucionales contenidas en la normativa aplicable, señalados en su ley de creación y desarrolladas por su reglamento así como la aplicación del Manual de Macroproceso de Defensa y Protección de Derechos<sup>5</sup> que planifica las fases de la intervención de la Defensoría.

La intervención se circunscribe dentro del territorio nacional, por lo que no se investigarán aquellos asuntos que se hayan suscitado fuera de los límites del territorio de del país y todo acto producido por gobierno extranjero de acuerdo a la *competencia territorial*.

4 Número total de Solicitudes de Intervención clasificada según hecho violatorio, registradas en la Dirección de Admisibilidad.

5 Acuerdo N° 00001815, publicado en La Gaceta de 5 de febrero de 2014.



En relación con la *competencia en razón de la persona*, la intervención de este ente defensor puede ser solicitada por cualquier persona sea física o jurídica interesada, sin excepción alguna cuando existan elementos que permitan determinar una posible violación de sus derechos o los de un tercero, independientemente de su nacionalidad o lugar en el que se encuentre dentro del territorio nacional, siempre que dicha vulneración provenga de una dependencia que conforma el sector público costarricense por acción u omisión, incluyendo dentro de estos sujetos de derecho privado que presten servicios públicos o manejen fondos públicos.

Como límite a la intervención institucional, define la Ley de creación de la Defensoría y su reglamento la *competencia en razón de tiempo*, el que especifica que la queja ha de plantearse dentro del año siguiente a la conducta que la genera, con la excepción de toda aquella acción u omisión o actuación material que produzca efectos continuados.

Las citadas competencias limitan la intervención de la institución tornando el asunto como inadmisibile procediéndose con el rechazo del caso, dentro de la valoración de fondo que se realiza se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:

- Denuncia en contra de un sujeto de derecho privado, como empresas de electrodomésticos, garantías de teléfonos, problemas vecinales y otros.
- Asuntos que se encuentren en conocimiento de la sede judicial, y que contenga igualdad de hechos y pretensión a las expuestas ante la Defensoría o bien que ya hayan sido conocidos en la sede judicial y cuenten con cosa juzgada.
- Supuestas violaciones de derechos en las que existe un procedimiento establecido para su reclamación, por ejemplo, cobro de impuestos, servicios de telecomunicaciones.
- Además, podrán rechazarse las solicitudes en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de pretensión, y las que se traten de simples reiteraciones de una gestión anterior igual o similar rechazada.
- La intervención de la Defensoría debe darse dentro del plazo de un año, contado a partir del momento en que el interesado tuvo conocimiento de los hechos, con la salvedad de que se cuenta con discrecionalidad para aceptar reclamos o quejas aun fuera de ese plazo.
- Que no se trate de materia electoral, los cuales son competencia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Cabe destacar que el rechazo del caso se realizará mediante acto motivado<sup>6</sup> y orientando al denunciante sobre las vías oportunas que ofrece el ordenamiento jurídico vigente para la defensa de sus intereses. Para este periodo se contabilizan 121 casos rechazados efectuados mediante documento formal de Inadmisibilidad.

Una vez comprobado el cumplimiento de requisitos de fondo y que no exista limitación alguna para proceder con la investigación el caso es admitido, siempre que refiera a una violación o puesta en peligro por parte del sector público costarricense, en el siguiente cuadro se expone la cantidad de expedientes que fueron remitidos a las áreas de defensa de la Defensoría, las cuales según la organización interna se ha dispuesto una división temática y cuya investigación va dirigida a reestablecer el derecho vulnerado, en algunos casos por medio de la emisión de recomendaciones al Estado para que no vuelva a repetirse la vejación denunciada en caso de comprobarse los mismos:

6 Artículo 18 de la ley N° 7319.

## Expedientes admitidos para investigación período 2016

Dirección de Defensa	Número de expedientes
Defensoría de la Mujer	130
Dirección de Protección Especial	490
Dirección de Calidad de Vida	181
Dirección de Control de Gestión Administrativa	156
Dirección de Niñez y Adolescencia	106
Dirección de Asuntos Económicos	12
Dirección de Asuntos Laborales	128
<b>Total</b>	<b>1.202</b>

Las restantes 9.715 Solicitudes de Intervención fueron tramitadas en la Dirección de Admisibilidad, dentro de ellas se tienen 1.258 casos que cumplieron los requisitos de forma y fondo pero que no requieren la realización de una investigación profunda para la restitución del derecho violentado aplicando para su resolución gestiones formales como informales, y que una vez finalizados se efectuó el respectivo documento de Cierre de Consulta, los cuales ascienden 1.130, mismos que fueron resueltos de manera satisfactoria para los intereses de la persona denunciante, por lo que se satisfizo la pretensión solicitada, y de este modo se efectuaron 17 Cierres de Consulta por Falta de Interés Actual, ya que en el transcurso de la investigación se dio solución a la situación denunciada, y en tan solo 111 se procedió al Cierre de la Consulta Desfavorable por lograrse demostrar que no exista afectación alguna a un interés o derecho protegido, por lo que no se puede achacar responsabilidad alguna a la Administración.

En el caso de denuncias que no forman parte del resorte institucional, pero por la importancia que revisten los hechos en cuanto a la gravedad de la situación se procede a trasladar directamente ante el órgano de control que debe de conocer el asunto, informándole a la persona denunciante los datos de contacto de esa entidad para que dé seguimiento al trámite, bajo ésta se realizaron 15 traslados formales, asuntos en los cuales no existió por parte de esta Defensoría un análisis mayor.

Las distintas personas que acuden a la Defensoría que requieren de una asesoría o consulta por tratarse de un asunto en el cual no se tiene intervención o bien en la que teniéndola no se han realizado las gestiones previas correspondientes ante la entidad que se pretende denunciar fueron abarcados mediante la forma de intervención de Orientación y Asesoría brindándose información sobre la entidad que posee la competencia para analizar su queja y los medios que ostenta para su reclamación, y la forma en la que debe hacerlo, de esta forma a 280 denuncias se les practicó oficio de orientación escrita y 8.442 de manera oral o vía correo electrónico.

### Atención Inmediata

Corresponde a la forma de intervención utilizada en todos aquellos casos en los que se describen hechos bajo una *situación de riesgo, daño inminente o actual que procura evitar efectos irreversibles a los derechos e intereses de las personas*<sup>7</sup>.

En la valoración de admisibilidad se determina la existencia de una violación latente a un derecho que requiera desplegar una pronta acción de defensa para evitar un daño mayor, mecanismo que consiste en la realización de gestiones desde el momento en que ingresa la denuncia a la institución por cualquiera de sus medios, para este trámite se asigna sin mayor dilación a una persona funcionaria que realiza

7 Definición del artículo 4 del Manual de Macroproceso de Defensa y Protección de Derechos.

gestiones sumarias que considere necesaria para el restablecimiento del derecho, por la propia inmediatez que exige la figura se utiliza el correo electrónico y la vía telefónica como medio para obtener la información por parte del ente denunciado reservándose para pocos casos la solicitud de informe por escrito, con el objeto de no perder la celeridad que debe permear el proceso.

De las Solicitudes de Intervención del periodo 2016 se contabilizaron 185 casos clasificados como atención inmediata, en su mayoría se denuncia falta de atención médica en centros de salud, falta en la prestación de servicios públicos o falta de reconexión como agua y electricidad, en sitios donde habitan personas adultas mayores, personas con discapacidad, niños y niñas, así como agresiones entre personas privadas de libertad en las que se coloque en peligro de su integridad o incluso la vida.

A modo de ejemplificar la labor bajo esta forma de intervención puede citarse el caso de una habitante que labora de manera interina para el Poder Judicial, al requerir de los servicios de oftalmología del Hospital San Vicente de Paul, con referencia de Emergencias como caso urgente, se vio en la obligación de acudir al centro médico a cita sujeta a cupo<sup>8</sup>, al ser atendida se le indicó que no aparecía registrada como asegurada y se le limita la atención al pago de cuarenta mil colones, mismos que no posee, y no debería exigirse por su condición de asegurada.

Para atender el caso se procedió mediante llamada telefónica a la funcionaria de la Contraloría de Servicios del nosocomio denunciado, explicando que la queja fue llevada ante la Jefatura de Consulta Externa y Validación de derechos sin obtener resultado alguno, por lo que se mantiene sin brindarse la atención médica requerida.

Mediante llamada telefónica realizada por la Defensoría ante la Dirección General del centro médico se informa que con la coordinación de la Jefatura de Consulta Externa se gestionó una cita para la habitante, brindando fecha y hora además de haber comprobado su estado de asegurada directa por medio de copia del nombramiento que posee como trabajadora del Poder Judicial.

Dicha información fue suministrada nuevamente a través de correo electrónico por parte de la Dirección Médica citada y dirigido a esta Defensoría, donde se confirma la atención de la paciente.

En la situación descrita se tiene que la forma de intervención utilizada obedece a evitar un mayor riesgo para la salud de la persona, por lo que se suple la remisión de documentos, que pueden causar una mayor dilación al proceso, y en su lugar se utiliza la vía telefónica restituyéndose con ello la violación al derecho a la salud que se ocasionó y se eliminan los formalismos innecesarios mediante las gestiones realizadas<sup>9</sup> durante el plazo de 3 días en que se resolvió de manera satisfactoria.

## **El derecho a la salud de la persona privada de libertad**

La persona institucionalizada en un centro penitenciario mantiene los derechos que le son inherentes como ser humano y que le permiten su desarrollo bajo el proceso de resocialización en el que se encuentra, limitándosele únicamente la libre circulación.

Al contrario del resto de la población que no se encuentra descontando una pena privativa de libertad ejercer el derecho de acceso a la salud, definida esta como *“el estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”*<sup>10</sup> se ejecuta bajo una dependencia absoluta de las decisiones ejecutadas por parte de la Administración.

<sup>8</sup> Refiere a la espera en el centro médico, de un espacio libre por cancelación de una cita o ausencia del paciente, para que otro ocupe dicho lugar.

<sup>9</sup> Solicitud de Intervención N° 229192-2017.

<sup>10</sup> Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946.

Es por ello que el Estado está en la obligación de proteger a toda persona privada de libertad por la condición de vulnerabilidad en la que se ven sometidos, evitando un sufrimiento mayor que el propio encierro ofrece, la consecución de tratos discriminatorios, crueles, denigrantes o actos de tortura por lo que se deberá garantizar la adecuada protección y promoción de los derechos.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela),<sup>11</sup> ofrecen un conjunto de principios aplicables a todos los operadores de centros de detención en pro de garantizar el respeto a la dignidad de toda persona sometida a un régimen carcelario.

En cuanto a las reglas relativas a la prestación de servicios médicos (Regla 24 a 35), se establece como una responsabilidad del Estado el disponer la atención médica en las mismas condiciones que se da en el exterior, sin discriminación alguna en perjuicio de su situación jurídica, disponiendo que cada centro penitenciario deberá contar con un servicio de atención sanitaria encargado de "*evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física de los reclusos*" y el despliegue de actuaciones céleres para atenciones médicas clasificadas como casos de urgencia.

El aumento en la recepción de quejas provenientes de personas privadas de libertad de los diferentes centros penitenciarios del país, requiriendo la intervención de la Defensoría para que se proteja su derecho a la salud y se garantice una atención médica, llevó a la institución a la toma de acciones para atacar el problema estructural que se esconde tras esas denuncias que se presenta, por lo que se ha designado a la Dirección de Calidad de Vida para que desarrolle una Investigación de Oficio con el fin de emitir en caso de proceder, las respectivas recomendaciones en búsqueda de una solución integral para solventar las dificultades que encuentran las personas privadas de libertad como sujetos prestatarios de los servicios médicos.

Mientras se realiza tal investigación, a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata se le ha delegado la tramitación de los casos individuales en los que se refiera a violaciones o puesta en peligro del derecho de acceso a la salud de hombres privados de libertad de los centros penitenciarios de todo el territorio nacional, y en el caso de mujeres privadas de libertad tal tramitación corresponderá a la Dirección de Mujer, por la especificidad que reviste la materia.

Dentro de las situaciones que han sido argumentadas por las personas privadas de libertad y que se repiten de manera frecuente como hechos violatorios a sus derechos dentro de la prestación del servicio de salud se han detectado las siguientes acciones:

- **Negativa para ser anotados en las listas de atención:** se ha designado a un funcionario que diariamente registra los nombres de las personas que solicitan ser atendidos en el área médica, para luego hacer efectiva entrega de ese documento ante el profesional en medicina que procederá a llamar al privado de libertad persona en su respectivo turno, sin embargo, se ha denunciado que sin razón alguna se le niega al privado de libertad la posibilidad de formar parte de la lista.
- **La asignación de atención médica es realizada por personas ajenas al área de la salud:** en relación con el punto anterior, quien realiza el levantamiento de la lista de atención es generalmente un custodio el cual no posee conocimiento en el área de la salud.
- **Dilación en ser llamados para atención** médica dentro del centro penal: corresponde a personas privadas de libertad que alegan tener varios días de ser anotadas en las listas de atención, sin embargo, por responsabilidad achacable al personal médico por negativa supuestamente infundada de llamarlo para su valoración.

11 21 de diciembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobó la resolución A/RES/70/175. <http://www.un.org/es/events/mandeladay/rules.shtml>

- **No entrega de medicamentos prescritos aun siendo pacientes crónicos:** una vez recibida la atención sea dentro del centro penal o bien en el hospital de adscripción, no se les facilita la medicación prescrita, la principal observación que se ha realizado es la falta de mecanismos que garanticen al privado de libertad que consume cierta medicación de tener acceso a la misma, sea por la dilación en la entrega una vez que el insumo llega al centro penitenciario o bien porque no se piden con antelación los medicamentos para los pacientes crónicos con prescripción establecida, por lo que pueden pasar días sin tener acceso al producto viendo interrumpido su tratamiento.
- **Falta de atención odontológica:** las denuncias por deficiencias en la salud dental de la persona privada de libertad tiene múltiples hechos generadores, dentro de las que se pueden citar mal estado de silla odontológica, carencia de profesionales, o insumos, lo que tiene como consecuencia que el privado de libertad sea atendido en un centro hospitalario externo al centro penitenciario.
- **Perdida de citas en centros hospitalarios:** el problema radica principalmente en la falta de vehículos y personal de custodia que realiza el traslado, ya que los recursos son utilizados en el momento para otras actividades imprevistas propias de la administración del centro penal que impiden trasladar al privado de libertad a recibir su atención médica, con el agravante que en muchos de los casos no se realiza acciones para reprogramar las cita perdida.
- **Falta de médico dentro del centro penitenciario en horario nocturno, fines de semana o periodos de vacaciones:** la carencia de profesionales en la salud que determinen los diferentes traslados del privado de libertad a un centro de atención médico, ha sido asignada a los mismos custodios, quienes a su entender determinan la urgencia de la situación y deciden sobre si debe la persona ser llevada a recibir atención médica fuera de la institución.

En razón de que el Centro Programa Institucional El Valle ubicado en Pérez Zeledón y Centro Programa Institucional La Reforma presentan altos índices de denuncias interpuestas por personas privadas de libertad ante la Defensoría de los Habitantes, y con motivo de la dilación que estos incurrían al momento de requerírseles información sobre la atención médica de alguna persona privada de libertad, fue necesaria la conformación de un espacio de reunión con personal encargado del área médica y la Dirección para coordinar la forma en la cual se le solicitaría la información ante estos.

Atendiendo el requerimiento del CPI EL Valle en la que señala la falta de recurso humano administrativo dentro de las áreas médicas, que permita contestar requerimientos sobre privados de libertad mientras el cuerpo médico se encuentra atendiendo pacientes, son ellos mismos quienes deben de dar contestación a los distintos órganos de control del país.

En razón de lo anterior se llegó al acuerdo de utilizar el correo electrónico y la vía telefónica como medios para hacer los requerimientos de informe que la Defensoría demande durante la investigación que se practique, en los que se remite una sola lista con el nombre y hechos denunciados, y no de manera separada durante el día como se realizaba anteriormente.

Por su parte con el CPI La Reforma se acordó que las distintas solicitudes de informe sean atendidas por los Directores de cada ámbito, para ello se ha utilizado tanto el correo electrónico como las llamadas telefónicas.

Para la atención de denuncias provenientes los centros penitenciarios del país, en razón de acceso a la salud, deficiencias de orden administrativo, visita íntima, traslados, aplicación de beneficios entre otras violaciones de derechos se ha dispuesto a tres funcionarios dentro de la Dirección de Admisibilidad para su atención los cuales deberán dar trámite a parte de las 2.000 solicitudes de intervención registradas de los centros penitenciarios nacionales.

La Defensoría de los Habitantes con el objeto de garantizar el derecho de defensa de la persona privada de libertad que haya manifestado una denegación o deficiencia en la prestación del servicio de salud y que esta entidad haya investigado y resuelto de manera satisfactoria se le remite un documento de cierre de expediente denominado Informe por Atención Médica para Persona Privada de Libertad, en el que se detalla las acciones desplegadas para atender la queja, así como las respuestas brindadas por el área médica en el que se señala la fecha de atención y la medicación brindada.

La casuística generada sirve de insumo para la Dirección de Calidad de Vida, quienes a través de los casos tramitados en la Dirección de Admisibilidad se generan insumos utilizados para sustentar la Investigación de Oficio a la que se ha hecho referencia líneas atrás, la cual agrupa todos los hechos que personas privadas de libertad o sus familiares han denunciado ante la Defensoría, retroalimentación que se realiza por medio de reuniones en las que participan funcionarios de las Direcciones mencionadas.

El año 2016 se concluyó con 621 Informes por Atención Médica notificados a hombres reclusos en los distintos centros penales del país, número que se traduce en casos resueltos satisfactoriamente, sin necesidad de realizar una investigación mayor ante una Dirección de Defensa.



## 2.2 Dirección de Sedes Regionales

### Introducción

Desde que la Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas en el año 1993, como resultado de la voluntad legislativa plasmada en su ley de creación de 1992, ha mantenido una política sostenida de acercamiento a las y los habitantes, lo que se ha traducido en facilitar el acceso a sus servicios a lo largo y ancho del territorio nacional.

El principio de progresividad de los derechos, según el cual el Estado tiene el deber de adoptar medidas concretas y efectivas a efectos de garantizar el pleno goce de los derechos<sup>1</sup>, supone un compromiso del poder público, no solo de extender el reconocimiento de los derechos, sino también de conceder los instrumentos necesarios para garantizar su tutela y defensa. La apertura de sedes regionales en diferentes puntos geográficos del territorio nacional materializa ese principio, pues se garantiza que la población pueda tener un mejor acceso a una institución que, por antonomasia, defiende sus derechos frente a las arbitrariedades del funcionariado público.

Bajo el nombre “Casa del Habitante” Liberia dio cabida, en 1998, a la primera oficina regional de la Defensoría, con la expectativa de cubrir los cantones de la provincia de Guanacaste. Años más tarde, en 2002, la Regional Norte, cuya sede se encuentra en San Carlos, ofreció sus servicios a las poblaciones de Zarcero, San Carlos, Los Chiles, Guatuso, Upala y los distritos de Río Cuarto de Grecia y de San Isidro de Peñas Blancas de San Ramón. En 2003 la Región Caribe recibió el esfuerzo institucional al inaugurar una oficina en la ciudad de Limón para atender a todos los cantones de la provincia; y Pérez Zeledón dio cabida a otra de las sedes regionales de la Defensoría –la Regional Brunca– con el propósito de atender a las personas que habitan la Región Sur, lo cual incluyó la apertura de una oficina en la ciudad de Río Claro de Golfito que funcionó hasta el año 2007. En 2007 también se optó por la ciudad de Puntarenas para acoger la Sede Regional Pacífico Central que atiende las ciudades de Orotina, San Mateo, Miramar, Esparza, Puntarenas, Quepos, Parrita. Y, en 2008, se fundó la Regional de Ciudad Neily, para atender a las y los habitantes de ese cantón, y también de Coto Brus y Golfito. Esto hizo que se replanteara la competencia de la Sede Regional Brunca que ahora comprende solo los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa.

Durante estos 25 años de existencia de la Defensoría de los Habitantes se ha materializado un importante esfuerzo por llegar a la población de una manera más directa, haciendo efectivo el mandato de una Defensoría comprometida con la población, y de una atención expedita, sumaria e informal que logre incidir en temas estructurales. La presencia institucional en las diferentes regiones del país –bajo la coordinación de la Dirección de Sedes Regionales como órgano articulador– ha permitido ahondar en

---

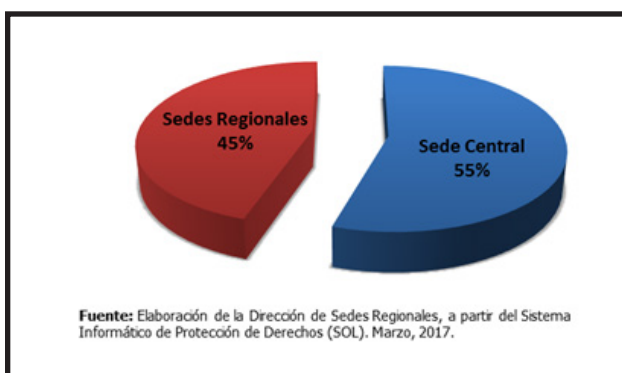
<sup>1</sup> Principio derivado de los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 4 de la Declaración de Viena aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

la defensa de los derechos humanos, en su promoción y divulgación. Ha propiciado, además, incursionar en redes interinstitucionales, lo que ha reforzado su voz en el marco de la institucionalidad regional.

## Casuística

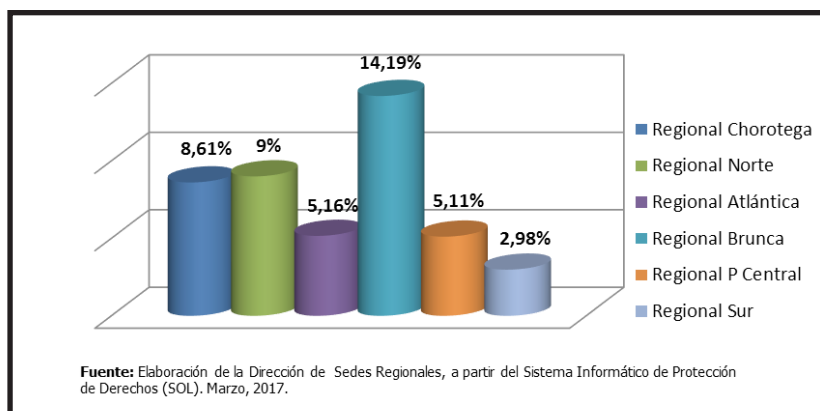
En el período que comprende el presente informe, del total de 22 887 solicitudes de intervención recibidas por la Defensoría de los Habitantes, 10 312 lo fueron por las Regionales, es decir, el 45%, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1**  
**Solicitudes de intervención registradas según Sede Central y Sedes Regionales Año 2016**



En el siguiente gráfico se puede apreciar cómo se distribuye ese 45% de solicitudes de intervención registradas en las seis Sedes Regionales de la Defensoría de los Habitantes:

**Gráfico 2**  
**Registro de solicitudes de intervención según Sede Regional 2016**



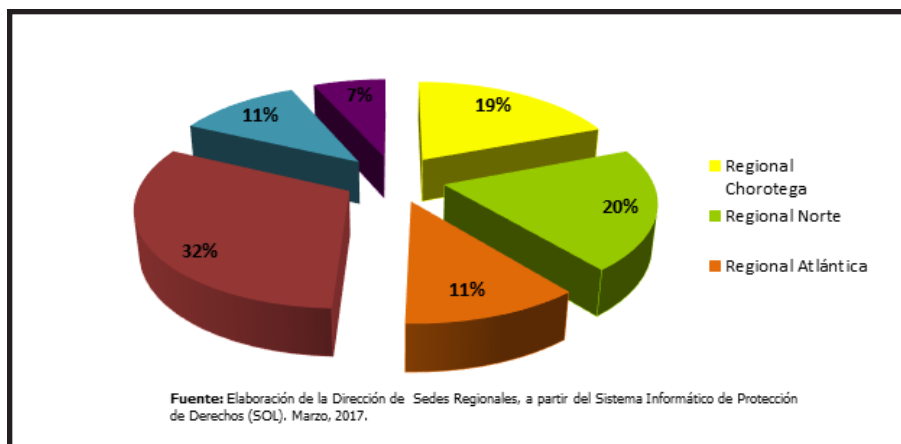
De ese 45% de quejas recibidas en las Regionales, el 89% fue tramitado en las mismas Regionales y solo el 11% fue trasladado a la Sede Central, lo cual evidencia que la atención y resolución de los casos allí recibidos es sumamente efectiva, lo que demuestra el grado de incidencia de las Regionales en sus respectivas circunscripciones territoriales. Esto, aunado a la efectiva labor de promoción y divulgación de derechos –a tenor de lo establecido en la Ley n.º 7319–, hace que se justifique un próximo reforza-



miento de las Sedes Regionales, de manera que se conviertan en centros consolidados de atención a la población, con el personal y los recursos materiales que fortifiquen sus actuaciones.

En el siguiente gráfico se puede constatar el porcentaje de quejas que recibió cada Regional considerando las 10 312 solicitudes de intervención registradas en las Sedes Regionales:

**Gráfico 3**  
**Distribución de solicitudes de intervención**  
**según Sede Regional 2016**



Algunas de las intervenciones más representativas en cada una de las Regionales, considerando el 89% de quejas que tramitaron sin necesidad de trasladarlas a la Sede Central, se comentan a continuación:

### **Gestiones de la Regional Chorotega propiciaron inclusión de menor de edad en Programa Hogar Subvencionado<sup>2</sup>**

Con motivo del trágico fallecimiento de la progenitora en febrero de 2015 y la ausencia del progenitor, cuatro personas menores de edad entraron al ámbito de protección del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) cuya oficina local de Cañas, Guanacaste, determinó trasladar a una de ellas, madre adolescente, a un albergue en Alajuela, y para las otras tres personas menores de edad establecer como recurso familiar la casa de habitación de su abuela materna. Para cubrir las necesidades básicas de sus nietos y nietas –incluyendo el apoyo moral y afectivo requerido por la nieta madre adolescente ubicada en el albergue en Alajuela–, la abuela designada como recurso familiar contaba únicamente con un beneficio temporal del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) por ₡ 50.000 y una beca del Programa Avancemos por ₡ 18.000.

El asunto fue sometido a conocimiento de la Sede Regional Chorotega de la Defensoría, que pudo determinar que, transcurrido más de un año y medio desde que se asumió la protección especial de las personas menores de edad en el PANI, se había omitido integrar a esta familia en el Programa “Hogar Subvencionado”. Esto dio pie para que, mediante gestiones sumarias de defensa, la Defensoría realizara una intervención ante la Dirección Regional Chorotega y la Oficina Local de Cañas del PANI, cuyo resultado fue favorable para el derecho e interés de esta persona menor de edad cuya familia fue debidamente incorporada a dicho Programa y está recibiendo las transferencias económicas que corresponden.

<sup>2</sup> Véase solicitud de intervención N° 228892-2016-SI.

### **Abrigo a adulta mayor en estado de abandono generó coordinación interinstitucional en Región Norte<sup>3</sup>**

Se denunció ante la Regional Norte que una adulta mayor se encontraba en estado de abandono, víctima de violencia doméstica y que no había recibido respuesta institucional. Al coordinar con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la Comisión Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) y el Juzgado de Violencia Doméstica, se logró su reubicación y un hogar de abrigo, en donde, además de alimentación y aseo, recibe sus medicamentos a tiempo. La señora ha mejorado considerablemente su estado de salud; el costo del hogar es cubierto en su totalidad por el CONAPDIS, y la CCSS le tramita una pensión del Régimen No Contributivo (RNC).

Además del impacto personal que se tuvo al atender la queja, se incidió en la institucionalidad regional pues, recurriendo a la plataforma de la Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial –en la que participa la Regional Norte–, se realizó una charla sobre el procedimiento para plantear denuncias por el funcionariado público en casos de delitos sexuales y violencia doméstica, que fue empoderado en el tema y se le brindó acercamiento a las autoridades judiciales. La intervención también fue relevante, porque con las acciones tomadas se beneficiarán personas de diversos grupos vulnerables: niñez y adolescencia, personas con discapacidad y adultas mayores, por ejemplo, que podrían verse afectadas por la omisión de denunciar de las autoridades públicas.

### **Denegatoria del Poder Judicial de entregar hojas de delincuencia en Región Atlántica afectaba a población migrante**

Durante 2016 reiteradas solicitudes de intervención que se plantearon ante la Sede Regional Atlántica hicieron que se detectara un problema estructural que podía estar afectando a las personas migrantes de todo el país, ya que el Poder Judicial no les brindaba la hoja de delincuencia para culminar satisfactoriamente sus trámites migratorios, alegando que la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) contaba con las herramientas informáticas para otorgarla. El problema que se suscitó es que el sistema informático de la DGME tenía problemas con el enlace informático del Poder Judicial –de donde se extraía dicha información–, lo cual generaba serias dilaciones en la tramitación de sus documentos por el requisito.

La Sede Regional Atlántica de la Defensoría cuestionó que ello podría contravenir la Política Institucional del Poder Judicial de Acceso a la Justicia para Personas Migrantes y Refugiadas y, producto de sus gestiones sumarias de defensa, se logró, en coordinación con la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), que la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial emitiera una circular<sup>4</sup> para que a las personas extranjeras, con documento de identidad migratorio vencido inclusive, se les pudiese expedir la hoja de delincuencia cuando la solicitaran en las dependencias administrativas del Poder Judicial.

### **Impostergable atención del derecho a la salud en la Región Brunca**

En la Región Brunca se recibieron casi 900 solicitudes de intervención referentes al servicio que brinda el Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, incluidas las quejas provenientes de privados de libertad del Centro de Programa Institucional de El Valle. Se denunció, en especial, la asignación de citas para

<sup>3</sup> Queja tramitada en la solicitud de intervención n.º 209471-2016.

<sup>4</sup> Circular n.º 82-2016, del 29 de agosto de 2016, emitida por la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial, según la cual, "... cuando se presente una persona con su documento de identificación –DIMEX– vencida, indicando que requiere la certificación para fines migratorios, será posible realizar el trámite de emisión siempre y cuando aporte su Documento de Identidad Migratoria para Extranjeros – DIMEX en buen estado, así como el comprobante de recibo de pago por la suma de los derechos de renovación, donde se indique el nombre de la persona extranjera como depositante".

2020 y 2021 en algunas de las especialidades; dilación en las citas de hospitalización para alguna intervención quirúrgica cuando incluso había sido establecida la cita cuatro años atrás; omisión de entrega de medicamentos a pesar de haber sido previamente prescritos por el médico tratante; y tardanza en la aplicación de procedimientos médicos a pesar que la persona se encuentra internada esperando un cupo para la atención y no porque tenga algún padecimiento que impida su atención quirúrgica. Los privados de libertad, por su parte, alegaron no haber recibido oportuna atención médica del área de salud del Centro; por ejemplo, dilación en la atención y valoración por el médico tratante, falta de entrega de fármacos o de la totalidad de los medicamentos, dilación en la asignación de citas en el área de Odontología y otras especialidades, pérdida de citas por falta de traslado del paciente del Centro al Hospital, falta de entrega de suplementos y artículos de higiene personal.

Para atender la problemática, la Regional Brunca realizó talleres de capacitación y divulgación sobre el fortalecimiento de las capacidades del personal de salud en los que se incluyó, en primera instancia, a personas individualmente consideradas –por medio de una convocatoria realizada al efecto–, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y funcionariado público; y, en una segunda fase, se capacitó a personal administrativo y médico del Hospital sobre las condiciones del servicio, particularidades, retos y acciones efectivas para la resolución de solicitudes de intervención.

### **Pésimo servicio de transporte público en la zona de Quepos<sup>5</sup>**

Con ocasión de las giras efectuadas en el marco del Programa Oficina sin Paredes<sup>6</sup>, la Sede Regional Pacífico Central recibió una queja recurrente de las comunidades de Villa Nueva, Naranjito, Londres y Savegre, todas de Quepos, relacionada con el pésimo servicio de transporte público por mala calidad del servicio, de las unidades de transporte así como incumplimiento de los horarios pre establecidos para el servicio<sup>7</sup>. Con el fin de atender las inquietudes, se realizaron gestiones ante las autoridades del Concejo de Transporte Público (CTP), que atendió y resolvió, de manera diligente (en un plazo aproximado de dos meses), las gestiones emprendidas por la Defensoría en apoyo a las comunidades afectadas, resultado de las cuales se logró que se revocara o cancelara a la empresa concesionaria el permiso para operar la ruta n.º 616 –que comunica los distritos de Quepos y Naranjito– y, de manera inmediata, se concedió un nuevo permiso a otra empresa que actualmente le cumple y le garantiza a los usuarios condiciones dignas a la hora de recibir el servicio de transporte público de autobús.

La Sede Regional efectuó la investigación inicial, dio seguimiento al caso y realizó las inspecciones necesarias para corroborar el problema que enfrentaban las comunidades con el transporte público. Además, efectuó varias visitas de seguimiento para constatar que los problemas cesaran y, en el curso de la intervención, mantuvo informada a la comunidad.

### **Discriminación en los servicios de salud de la Región Sur: denegatoria a familia indígena<sup>8</sup>**

La Regional Sur de la Defensoría atendió a una habitante que solicitó el auxilio institucional, toda vez que es una familia indígena a la cual en otras oportunidades le han negado la atención médica. Manifestó que se presentó con su hijo al servicio de emergencias del Hospital de Ciudad Neily para que fuera atendido por presentar un cuadro de fiebre agudo, pero le negaron la atención toda vez que su padre no estaba al día con el pago del seguro, violentando con ello el derecho a la salud de la persona menor de edad.

5 Véase expediente n.º 218327-2016-SI.

6 Sobre este Programa, véase la sección IV de este capítulo.

7 Esta queja se tramitó inicialmente en la Sede Regional Pacífico Central y luego se trasladó a la Dirección de Asuntos Económicos, ambos de la Defensoría de los Habitantes.

8 Véase expediente n.º 216740-2016-SI

La Sede Regional Sur realizó gestiones ante la Dirección Médica del Hospital de Ciudad Neily, producto de lo cual el niño fue atendido inmediatamente. Se hizo ver la necesidad de prevenir futuras situaciones violatorias de derechos así como actos de discriminación en la atención de pacientes por su edad, etnia, género u otros.

## **Estrategias de incidencia**

Las estrategias de incidencia se implementan en comunidades o poblaciones específicas, o a partir de la toma en consideración de alguna problemática concreta que evidencia un problema estructural que debe atenderse. La intervención de las Sedes Regionales tiene como norte propiciar que la institucionalidad regional adopte acciones efectivas que conduzcan a subsanar la situación violatoria de derechos humanos detectada y, de esa forma, se impacte positivamente a la población.

Las estrategias de incidencia que se han desarrollado en el período sobre el cual se rinde cuentas, se sintetizan a continuación:

- **Formación de ciudadanos para su participación en la Agenda de Desarrollo, en Curubandé de Liberia**

La Sede Regional Chorotega se abocó a la determinación de una estrategia de incidencia trianual, cuyos efectos se deben materializar en beneficio una colectividad en la que se detecte alguna afectación sistemática de sus derechos e intereses, así como en la capacitación a su personal en los procesos de formulación de proyectos de incidencia. Así, se logró identificar que en la comunidad de Curubandé, de Liberia, existe la expectativa de sus habitantes de tener acceso a la información, así como capacidad real y efectiva de incidir en las decisiones sobre el desarrollo de proyectos tanto públicos como privados en su entorno comunal, con el fin de que no solamente los desarrolladores, sino también la comunidad de habitantes, se aseguren de obtener los beneficios del desarrollo emprendido, además de procurar evitar los eventuales efectos negativos que se puedan derivar en perjuicio del medio ambiente y su calidad de vida.

Para el año 2017 la Sede Regional Chorotega DHR tiene planteado el inicio del proyecto denominado "Formación de ciudadanos para su participación en la Agenda de Desarrollo", cuyo objetivo superior es que los líderes comunales del distrito de Curubandé, del cantón de Liberia, Guanacaste, se formen en participación ciudadana para asumir roles comunales en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo auspiciados por instituciones públicas y/u otras organizaciones; por medio de talleres que permitan su empoderamiento ciudadano y propiciar un espacio participativo apropiado e informado.

- **Violencia infantil genera alarma en Región Norte**

Como parte de las acciones de prevención de violencia infantil en los cantones de Los Chiles y Guatuso, un diagnóstico determinó que el personal de seguridad, educación y salud requería mayor capacitación acerca de la obligación de denunciar casos de violencia cuando son los primeros en identificarlos. Así, en 2016 se capacitó a 70 funcionarios y funcionarias de la Fuerza Pública y a 45 docentes de primaria y secundaria del cantón de Guatuso.

El primer semestre de 2017 se replicará la temática con profesionales de salud de Áreas de Salud y con el apoyo del Comité del Niño y la Niña agredida de Guatuso; y, en el segundo semestre, se iniciará todo el proceso formativo con funcionariado público del cantón de Los Chiles.

Al finalizar el año se tiene como objetivo sistematizar la información recabada para que el instrumento final se convierta en fuente de consulta para las instancias capacitadas.

- **Propuesta de mejoras para garantizar el acceso al derecho a la salud de Poblaciones Indígenas Ngöbes y Bugle de Sixaola**

La realidad que viven los pueblos indígenas va más allá de la brecha socioeconómica que se evidencia con respecto a otros sectores sociales y las inapropiadas políticas de desarrollo del Estado costarricense para un supuesto beneficio de estas poblaciones. Las asimetrías del desarrollo hacen imprescindible, para la Defensoría, priorizar sus esfuerzos ante las carencias de esta población, en particular porque el pueblo Indígena Ngöbe, ubicado en Sixaola, es un grupo cultural cuyo asentamiento trasciende los límites de la frontera entre Costa Rica y Panamá. La separación política de los Estados ocasiona que permanentemente se vean vulnerados sus derechos fundamentales, lo que conduce a evidenciar las necesidades que surgen al encontrarse viviendo en una situación de pobreza importante. Ello obliga a que este grupo humano deba movilizarse constantemente entre un país y otro para satisfacer sus necesidades básicas –en particular, el acceso al derecho a la salud– o para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Con esta estrategia de incidencia se pretende que los servicios de salud se planeen y regulen tomando en cuenta las condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales de este grupo poblacional.

Para hacerlo, se elaboró un anteproyecto que fue presentado a inicios del segundo semestre de 2016, a modo de consulta, a los pobladores de los territorios Ngöbe y Buglé de Sixaola, el cual aprobaron. También se han recopilado instrumentos, protocolos, formularios, procedimientos administrativos, directrices y reglamentos que se utilizan para garantizar el acceso al derecho a la salud de dichas poblaciones. Queda pendiente un análisis normativo, el planteamiento de recomendaciones y propuestas de planes de sensibilización, así como la elaboración de una propuesta de mejoras, a las autoridades competentes de la CCSS, lo cual se espera finalizar en el año 2018.

### **Atención de la discapacidad desde una perspectiva transversal**

El proyecto que ejecuta la Sede Regional Brunca tiene la finalidad de brindar a las personas con discapacidad y al funcionariado público, en el distrito de San Isidro del General, Pérez Zeledón, el conocimiento sobre la defensa de los derechos fundamentales de esta población, sobre la igualdad de oportunidades y accesibilidad en los diferentes servicios públicos y privados, en salud y educación, entre otros. Para tal efecto, se capacitará a funcionarias y funcionarios públicos así como a personas con discapacidad sobre la responsabilidad del Estado en esta materia.

Los temas que se desarrollan se orientan a combatir la alta invisibilización, exclusión y barreras en general que impiden el ejercicio de una vida independiente en igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad, bajo los siguientes objetivos: promover la defensa y atención de los derechos humanos e intereses de las personas con discapacidad; e involucrar de manera efectiva a la administración activa para propiciar la inclusión social mediante la ejecución de acciones construidas y ejecutadas coordinadamente entre las instituciones y las personas con discapacidad.

El proyecto pretende la atención transversal y la tutela administrativa oportuna de los derechos de las personas con discapacidad, conforme con las acciones desarrolladas en los espacios de encuentro facilitados por la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes.

- **Abordaje de la problemática de la población molusquera**

La Sede Regional inició su estrategia de incidencia a finales de 2015, sobre el mejoramiento de la calidad de vida de la población molusquera del área Pacífico Central, estrategia que se espera concluir a finales del año 2018.

Durante 2016 se ejecutaron diversas acciones para dar cumplimiento a los objetivos propuestos, como por ejemplo, reuniones con los jefes de instituciones que pueden contribuir con soluciones para atender la problemática que enfrentan las y los molusqueros al no contar con licencia de extracción para lo cual se requiere, en primera instancia, un plan de manejo de recursos marinos del Golfo de Nicoya, que no se ha realizado a falta de voluntad política. También se realizó una reunión masiva para facilitar el diálogo de los representantes de las y los molusqueros del Pacífico Central con el Presidente de la República, fruto de lo cual este se comprometió a priorizar su situación y a vigilar de cerca la explotación del Golfo de Nicoya. La Sede Regional también realizó un taller sobre cómo realizar peticiones formales a oficinas del sector público.

Como parte de lo logrado hasta el momento, destaca las facilidades de acceso a los beneficios que el IMAS ha concedido a la población molusquera durante los períodos de veda y durante el fin de año que recién acaba de pasar. También se logró que la CCSS valore su condición, particularmente vulnerable, al momento de otorgar el aseguramiento por el Estado.

- **“EDHUCARTE, por la igualdad de género” en Golfito**

Este es el nombre de la estrategia de incidencia que implementó la Regional Sur y que ya culminó satisfactoriamente. Su objetivo fue propiciar el reconocimiento vivencial de la igualdad de género, en jóvenes estudiantes de secundaria del centro Educativo de Enseñanza Secundaria del Distrito de Guaycara de Golfito, a través de la utilización del arte como elemento provocador de reflexión y como herramienta para transformar la realidad. El proyecto está enmarcado en tres propósitos: la reflexión crítica respecto de las y los jóvenes sobre el ejercicio real e histórico de los derechos humanos y la igualdad de género; el reconocimiento de sus potencialidades tanto individuales como colectivas para la transformación de la realidad en los distintos ámbitos en que se desenvuelven; y el aprovechamiento de dichas potencialidades en el desarrollo de proyectos o actividades artísticas a partir de sus propias motivaciones para transformar la realidad.

Fue determinante, en la definición de este plan de acción, la conformación de una alianza con diversas instituciones públicas que trabajan con la aplicación de las políticas de igualdad de género, específicamente con las y los miembros de la Red Interinstitucional contra la Violencia Intrafamiliar del Cantón de Golfito, en cuyo seno surgió la preocupación de llevar a cabo un proyecto en esta materia.

La experiencia culminó satisfactoriamente en diciembre de 2016 y se espera que pueda ser aprovechada tanto por la Defensoría como por otras instituciones y organizaciones que trabajen en este ámbito; incluso que pueda utilizarse como referencia en el avance de la construcción de una Política Nacional de Educación en Derechos Humanos, pues representa la esperanza de una nueva ciudadanía, más solidaria, más respetuosa pero, sobre todo, más activa en la búsqueda de cambios ante aquellas situaciones económicas, políticas o culturales que no favorezcan la vivencia y el disfrute de los derechos humanos de todas las personas.

- **Proyecto Oficina sin Paredes**

El asentamiento de cada una de las Regionales en un cantón determinado ocasiona que estos centros de población sean los más favorecidos en cuanto a la facilidad en el acceso a sus servicios. Para solventar esta situación, las seis Regionales de la Defensoría se desplazan a las comunidades de sus respectivas competencias territoriales, con el propósito de acercar la Defensoría a la comunidad, entregarle información referente a la competencia de la institución y, en general, para propiciar espacios de diálogo y participación que permitan conocer de primera mano sus necesidades. Un tema de ineludible abordaje en estas visitas es la naturaleza y ejercicio de los derechos humanos así como los medios jurídicos establecidos por el ordenamiento para su defensa frente a las vulneraciones del Estado costarricense. Tales visitas se materializan en la convocatoria a grupos organizados para reunirse en determinados lugares públicos como salones comunales o parques, o bien, visitas casa por casa.

Una característica del Programa es el desplazamiento de la Defensora y el Defensor Adjunto de los Habitantes a las diferentes comunidades, quienes acompañan –en la medida que sus agendas se los permita– a las y los funcionarios de las diferentes Regionales de la institución, lo que ha ocasionado un intercambio directo con las comunidades, que aprecian el esfuerzo porque la jerarquía se visibilice en lugares incluso olvidados por la institucionalidad.

En la siguiente matriz se da cuenta de los lugares visitados por cada una de las Regionales en el marco de este Programa:

REGIONAL	COMUNIDADES VISITADAS
<b>Chorotega</b>	<p><b>Abangares</b> (San Juan, La Sierra, Colorado, Las Juntas y Lourdes)</p> <p><b>Nicoya</b> (Corralillo, Copal de Quebrada Honda, La Mansión, Samara y La Esperanza Norte)</p>
<b>Norte</b>	<p><b>Guatuso</b> (Los Palenques, Costana, Santa Fe de Guatuso, Pataste y Katira)</p> <p><b>Los Chiles</b> (Medio Queso, Coquital, Las Nubes, Veracruz de Caño Negro, Camboya y Pavón)</p>
<b>Atlántica</b>	<p><b>Siquirres</b> (Parismina)</p> <p><b>Pococí</b> (La Rita, Jiménez, Tortuguero y Roxana)</p> <p><b>Limón</b> (Rio Banano)</p> <p><b>Talamanca</b> (Cocles, Puerto Viejo yBribri)</p> <p><b>Sixaola</b> (Centro, Las Palmas, Daitonia y Margarita)</p>
<b>Brunca</b>	<p><b>Buenos Aires</b> (Distrito Primero, Pilas, Changuena, Volcán y Potrero Grande)</p> <p><b>Osa</b> (Sierpe, Palmar, Bahía Ballena y Ciudad Cortés)</p>

<b>Pacífico Central</b>	<p style="text-align: center;"><b>Quepos</b> (Savegre, Londres, Naranjito, Villanueva y Portalón)</p> <p style="text-align: center;"><b>Chomes</b> (Costa de Pájaros, Morales y Manzanillo)</p>
<b>Sur</b>	<p style="text-align: center;"><b>Golfito</b> (Río Claro, Progreso de Comte, Puerto Jiménez, La Palma, Comte, Pavones y Guadalupe)</p> <p style="text-align: center;"><b>Coto Brus</b> (Gutiérrez Brown, Agua Buena, San Vito, Fila Tigre, Santa Rita, Fila Méndez, San Francisco y Fila Guinea)</p>

- **Participación en Redes Interinstitucionales**

En cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley de la Defensoría de los Habitantes y su Reglamento, las Sedes Regionales también tienen espacios de participación en diferentes redes que han sido establecidas en varias comunidades del país. Conforme lo establece el Reglamento, se trata de establecer y mantener comunicación con las diferentes organizaciones públicas o privadas e incentivar la participación organizada de las y los habitantes para que colaboren en la tutela de sus propios derechos e intereses. Esta participación se materializa en los aportes que las diferentes Sedes realizan, pero siempre manteniendo la posición de garantes del respeto a los derechos fundamentales y de su función de administración pasiva, sin confundirse las atribuciones y competencias con las de la Administración activa. A continuación un breve repaso de la participación regional en redes interinstitucionales:

### **Regional Chorotega**

Durante el año 2016 la Sede Regional Chorotega de la Defensoría participó en las sesiones ordinarias de la Red de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (VIF) de Liberia, donde se incidió de manera importante en cuanto a la revisión de su funcionamiento para que se cumplan los objetivos que dispone la normativa que la rigen. Se pueden mencionar, como productos importantes de la Defensoría, las recomendaciones de mejora en temas como el debido registro e informe de las actividades de promoción y capacitación emanadas desde la Red VIF de Liberia y, particularmente, la sistemática insistencia que tuvo la Regional en el tema de atención de casos concretos para la su abordaje interinstitucional, en relación con lo cual se lograron acuerdos para establecer espacios en las agendas de sesiones ordinarias.

### **Regional Norte**

La Regional Norte participa en varias Redes, como la Comisión de Personas Usuaras (CPU) del Poder Judicial de San Carlos, creada en el año 2010 e integrada por representantes de diversas organizaciones comunales y funcionariado público. Desde sus inicios se planteó como objetivo la implementación 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 en condiciones de vulnerabilidad. Uno de los resultados que tuvo la CPU, es que se canalizó al Consejo de Administración del Segundo Circuito Judicial una serie de recomendaciones para mejorar el acceso a la Justicia. En este período, entre los aspectos a resaltar se encuentra la elaboración de recomendaciones a las distintas instancias judiciales para que se implemente la utilización de lenguaje sencillo en las resoluciones judiciales, 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. Además, se recomendó que en la Región se cuente con la plataforma integrada de servicios de atención a la víctima (PISAV), con la finalidad de darles un seguimiento oportuno a las y los habitantes que recurren a los Tribunales de Justicia, no solo para acceder a un servicio sino para ser atendidos integralmente.

La Regional también participa en la Red contra la Violencia Intrafamiliar de San Carlos en la que se logró realizar una coordinación interinstitucional en favor de la prevención y atención de las víctimas de violencia doméstica con acciones puntuales como una jornada de participación interinstitucional "Hablemos de Violencia", en el Liceo San Carlos, que cuenta con una población de 1 030 estudiantes, y un curso de la salud mental para el abordaje preventivo de la violencia intrafamiliar en la Región Huetar Norte dirigido a 45 funcionarias y funcionarios públicos.

Es miembro, de igual forma, del Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI) de San Carlos y, entre las acciones desarrolladas, se encuentra el acompañamiento en capacitación y asesoría a productores del sector norte de Pital en el desarrollo e implementación de actividades o sistemas agro-productivos. En virtud de las escasas fuentes de empleo de la zona, se implementa un proyecto para que productores de langostinos reciban capacitación de varias instituciones. Como parte de las acciones sociales, el CCCI desarrolló una feria de servicios interinstitucionales en Boca Tapada de Pital, de la que también se beneficiaron las zonas circunvecinas como Cureña, Cureñita y Boca del Río San Carlos. La selección de la zona se realizó a partir de la dificultad de acceso que se tiene al agua potable, la salud y el transporte público. Se prestaron, entre otros, el servicio médico y odontológico, orientación psicológica y vocacional, nutrición, exámenes de la vista, trámites migratorios, registración civil, e información y trámite de denuncias de toda índole.

## Regional Atlántica

La Sede Regional Atlántica participó en varias Redes Interinstitucionales de la zona, como el Consejo Regional de Desarrollo para la Provincia de Limón, del que es observadora y facilitadora y, de ser necesario, asesora, y en el que se procura la participación de grupos representativos de las comunidades de la provincia en Limón. También la Regional acude a la Red Local de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres e Intrafamiliar de Limón, que tiene como propósito realizar actividades de prevención y empoderamiento a las habitantes de las comunidades y estudiantes de centros educativos sobre tales materias. Como parte del trabajo efectuado, se visitaron escuelas del Cantón Central de Limón, como la Escuela de Portete, la Escuela de La Guaría del Valle de la Estrella, el Colegio de Siberia del Valle de la Estrella y la Escuela de Limón 2000. Igualmente se participó en ferias interinstitucionales donde se tomaron quejas para ser tramitadas por la Sede. En la Red TJAI se trabajó a nivel interinstitucional para la atención de población indígena Tayni del Valle de la Estrella, en temas como construcción de carreteras, puentes, EBAIS, escuelas, acueductos, entre otras necesidades de infraestructura pública y prestación de servicios estatales. Y, finalmente, en la Red de Atención a Población Ngöbe de Sixaola, con la cual se trabaja para la implementación del proyecto de incidencia de esta Sede Regional y sobre el cual se hizo referencia en líneas anteriores<sup>9</sup>. Asimismo, se participó activamente en levantar un censo de la población Ngöbe de Sixaola a fin de determinar la cantidad de indígenas Ngöbe que se encuentran en la zona, y lograr conocer su situación migratoria, laboral, de acceso a los servicios de salud, entre otras características.

## Regional Brunca

La Regional Brunca también participa en la Comisión de Personas Usuarías del Poder Judicial de Pérez Zeledón, que implementa acciones que provocan el mejoramiento continuo en la prestación del servicio

<sup>9</sup> Véase la sección relativa a las estrategias de incidencia del presente capítulo.

de administración de justicia, así como la adecuación y facilitación de la práctica judicial en el marco del acceso oportuno a la justicia por parte la población que requiere de su intervención. Además, como parte del trabajo efectuado, se implementó el plan "Escuchando la Comunidad", para lo cual se realizaron charlas a distintas comunidades, en conjunto con la Contraloría de Servicios del Poder Judicial y Organismo de Investigación Judicial, como lo fue el caso concreto del territorio Indígena de Cabagra, en el cantón de Buenos Aires, sobre la naturaleza y funciones de las entidades públicas, además de que se recolectaron consultas de la población. Tomando en consideración la participación en dicha Comisión, la Sede también ha contribuido en diversas actividades sobre la naturaleza e intervención de la Defensoría, orientadas a promover la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes; en actividades de concienciación ciudadano organizadas por la Red de Cuido de la Niñez en Pérez Zeledón y en la Encuesta de Evaluación de Gestión Ambiental del Poder Judicial.

De igual forma, se tiene participación en el Consejo Regional de Desarrollo de la Región Brunca (COREDES), foro de coordinación interinstitucional; y en la Red de Violencia Intrafamiliar de Pérez Zeledón en atención, capacitación y sensibilización de la violencia inmersa dentro de los núcleos familiares, así como implementación de programas de prevención de la violencia en sus distintas etapas. También se ha concienciado a la población sobre el fenómeno de la violencia intrafamiliar mediante la organización e inclusión de entidades públicas y privadas en la atención integral y coordinada de la materia. De igual forma, se ha involucrado, dentro de la Red, al gobierno local de Pérez Zeledón para establecer una política municipal en atención a la violencia intrafamiliar; se ha capacitado al funcionariado público en el tema, y se ha participado en programas brindados por el Instituto Nacional de las Mujeres, donde se brinda capacitación a sociedad civil, incluidos hombres, adolescentes y comunidades, para la atención de la violencia intrafamiliar.

### **Regional Pacífico Central**

Durante 2016 la Sede Regional participó en la Red de Violencia Intrafamiliar y en la Red de Personas Usuarias del Poder Judicial. En estas redes la Sede Regional ha tenido un papel activo, en particular lo que atañe a derechos humanos, materia en la que ha participado en capacitaciones sobre educación y promoción, especialmente en la parte de sensibilización que forma parte del plan anual de trabajo de la Red VIH. Asimismo, se ha constituido en un canal de referencia y contra referencia en los casos de mayor vulnerabilidad identificados a lo interno de las redes, tales como pobreza extrema de población LGTBI de Puntarenas, que han sido referidos y acompañados en el proceso de solicitud de ayuda ante el IMAS, y referencia de mujeres que enfrentan violencia intrafamiliar al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

### **Regional Sur**

En el caso de la Sede Regional Sur mantuvo, por segundo año consecutivo, su alianza con la Red Interinstitucional contra la Violencia Intrafamiliar del Cantón de Golfito, logrando así realizar en conjunto una serie de actividades en favor de la igualdad y la no discriminación en los distritos de Golfito, Pavón, Guaycara y Puerto Jiménez. La Sede asistió a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Red, colaboró con la elaboración de un mapeo de actores sociales del cantón, participó en el Cine Foro en Vivo presentado por estudiantes del Centro de Formación Profesional Manuel Mora Valverde (Río Claro) del Instituto Nacional de Aprendizaje para conmemorar el día Internacional de la Mujer el 8 de marzo, y acompañó la celebración del Día del Deporte (18 de marzo) mediante un festival recreativo dirigido a toda la comunidad indígena de Progreso de Comte de Pavones. Igualmente, trabajó de la mano con la Red en la ejecución de actividades de Educación en Derechos Humanos, logrando brindar una serie de talleres sobre derechos humanos y prevención de la violencia a estudiantes de primaria, padres, madres

de familia, encargados y docentes de la Escuela Guadalupe de Puerto Jiménez; y charlas en el Hogar de Ancianos de Golfito sobre los derechos humanos de las personas adultas mayores.

## **Sistema Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales**

En el marco del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales (PIFJ), que implementa la Organización de Estados Americanos en Centroamérica, Costa Rica cuenta con su propio Sistema Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales (SNFJ) auspiciado por el Poder Judicial.

Este Programa Interamericano ha tenido un impacto significativo en la región centroamericana, no solo por la accesibilidad que ha tenido la población hacia un servicio que facilita la resolución de controversias, sino por lo expedito de las soluciones, pues muchos de los casos sometidos a conocimiento de las y los facilitadores judiciales tienen como trasfondo, más que cierta complejidad jurídica, un importante trasfondo humano que se ha sabido abordar con propiedad. Es por ello que se prevé un aumento significativo de los casos, lo que es de suma relevancia al reconocer que el acceso a la justicia es una característica clave en todo Estado de Derecho.

En ese marco, la Corte Suprema de Justicia, la CONAMAJ y la Defensoría de los Habitantes suscribieron, en 2015, una Carta de Intenciones cuyo objeto es la formalización de las relaciones de coordinación interinstitucional para que la Defensoría brinde la colaboración necesaria al SNFJ y, de esta forma, se promueva una cultura cívica, de paz y derechos humanos en las comunidades en donde funciona ese servicio.

Al amparo de dicho instrumento, las Sedes Regionales de la Defensoría, en particular las Regionales Chorotega, Norte, Atlántica y Brunca, realizaron en 2016 distintas actividades con las y los facilitadores judiciales, tanto en el marco del Programa Oficina sin Paredes como en su condición de miembro de la Comisión Externa de Usuarios del Poder Judicial; en donde se ha informado sobre la existencia del SNFJ, las posibilidades de acceso a sus servicios directamente o por la previa consulta y remisión de casos que podría hacer la Defensoría. Asimismo, se han realizado reuniones con el funcionario judicial para establecer los nexos correspondientes de colaboración que ofrece la Defensoría en el marco de la Carta de Intenciones suscrita.

El trabajo conjunto con la Contraloría de Servicios del Poder Judicial ha sido muy importante para realizar sesiones de contacto e inducción con facilitadoras y facilitadores judiciales, espacios que se aprovechan para brindar información sobre las competencias y naturaleza jurídica de la Defensoría de los Habitantes; conversar sobre el fundamento y aplicación de los Derechos Humanos; y, al mismo tiempo, se ofreció visitar las comunidades donde las y los facilitadores residen, acordándose establecer un cronograma de visitas.

También destaca la óptima coordinación que se ha entablado con la Dirección Ejecutiva de la CONAMAJ para llevar a buen puerto las acciones que se han realizado, por ejemplo al visitar a la Población Indígena Ngöbe Bugle, en Bribri de Talamanca, para que se incorporara en esta población indígena, a partir del año 2017, el programa de facilitadoras y facilitadores Judiciales, actividad en la que se contó con la participación de 20 representantes de la comunidad indígena y del Centro de Orientación Indígena Ngöbe.

La implementación de la Carta de Intenciones suscrita entre el Poder Judicial, la CONAMAJ y la Defensoría, dio frutos satisfactorios en 2016, por lo que tenemos la expectativa de que este año 2017 continuemos trabajando de cerca y explorando posibilidades en otras Regiones, para lo cual se fortalecerán las relaciones con la CONAMAJ.

## A modo de conclusión

La Defensoría de los Habitantes ha impulsado con fuerza la apertura de Sedes Regionales en regiones estratégicas del país y, pese a que dichas Sedes tienen importantes limitaciones materiales y de personal, han demostrado un trabajo tesonero que se refleja, con una importante incidencia, en dos ámbitos de acción enmarcados en la competencia de la Defensoría de los Habitantes como institución del *Ombudsman* acreditada como Institución Nacional de Derechos Humanos: la defensa y la promoción de derechos humanos.

En cuanto a la defensa de los derechos humanos, la importante cantidad de solicitudes de intervención que se recibió en el curso del año 2016, dice de la credibilidad que la Defensoría ha logrado mantener en todo el país –lo cual es muy satisfactorio–, pero también evidencia que la institucionalidad regional, al ser denunciada por transgredir derechos de la población, debe reflexionar, revisar su papel en los diferentes puntos del país y recobrar el sentido para el que está: las personas.

En cuanto a la promoción de derechos, las actividades desplegadas por las Sedes Regionales de la Defensoría testimonian el empoderamiento ciudadano que se está dando, lo cual deberá reflejarse en esa institucionalidad que, como lo ha sostenido la Defensoría de los Habitantes desde su misma creación, no puede pretender que la población pida como favor lo que tiene como derecho.

La Defensoría seguirá comprometiéndose con las y los habitantes para fortalecer el proceso de regionalización; y 2017 será un año clave en este sentido.



## 2.3 Defensoría de la Mujer

A partir del 1° de octubre de 1993 la DHR inició sus funciones, contando con la Defensoría de la Mujer como un órgano de la estructura orgánica de la institución, responsable de proteger y defender los derechos e intereses de las mujeres ante las acciones y omisiones del sector público. Según lo dispuesto en el artículo 15 del Estatuto Autónomo de Servicio, a la Dirección le corresponde:

*"(...) atender, tramitar, investigar y preparar el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las mujeres originados de las actuaciones u omisiones del sector público (...)"*.

Adicionalmente, según dispone el Manual del Macroproceso de Defensa de Derechos, documento que regula los procedimientos de defensa llevados a cabo por la DHR, le corresponde el registro de las denuncias por hostigamiento sexual del sector público y brindar el seguimiento contemplado en el artículo 7 de la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia.

Durante el año 2016 ingresaron a la Dirección 477 denuncias, un número similar a las 468 ingresadas durante el 2015. De las 477 denuncias recibidas el 55% (263) correspondieron a denuncias por hostigamiento sexual (H.S), distribuidas de la siguiente forma: el Ministerio de Educación Pública (MEP) 117 denuncias (44%); en segundo lugar, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) con 42 (16%) y en tercer lugar, el Poder Judicial con 18 (7%). Las restantes 86 denuncias corresponden a distintas instituciones. Durante el 2015 las denuncias por hostigamiento sexual representaron el 64% del total recibido.

Del total de denuncias recibidas (477) en 2016, el 33% (157) fueron interpuestas por las mujeres privadas de libertad del CAI Vilma Curling Rivera y el CAI de Liberia. Durante el 2015 se recibieron 129 denuncias de esos dos centros. Los hechos más denunciados son: denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud con 66 casos (14%), condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial de mujeres con 32 casos (7%), limitaciones ilegítimas a las mujeres privadas de libertad para la continuación del vínculo familiar con 19 casos (4%).

Las 57 denuncias restantes, se presentaron contra el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), por la no ejecución del apremio corporal en materia de pensiones alimentarias y la CCSS por denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud, violación de los derechos de las mujeres en la atención de su proceso de maternidad (pre parto, parto, post parto y puerperio), así como por violación de los derechos de las mujeres por maternidad.

### 1. Derecho a la salud

A la Dirección ingresaron denuncias relacionadas con violaciones al derecho a la salud que tienen que ver con la denegación, deficiencia o maltrato en la prestación del servicio de salud a mujeres, en espe-

cial a migrantes, privadas de libertad y en proceso de maternidad. Las siguientes son algunas de las actuaciones que se han realizado recientemente:

### La violencia obstétrica y el camino hacia la esperanza

Para la Defensoría de los Habitantes reviste de suma importancia el trabajo de seguimiento que ha venido realizando para la erradicación de la violencia obstétrica de las salas de maternidad de nuestro país. Lo anterior en razón de que esta forma de violencia es perpetrada en uno de los momentos más importantes de la vida de las mujeres: antes, durante y después del parto y es producto de un entramado multifactorial, en donde confluyen la violencia institucional y la violencia de género.

En el Artículo 1 de la Convención Belém do Pará<sup>1</sup> se entiende como violencia en contra de la mujer *“cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado”*. Dicha Convención establece a los Estados la obligación de erradicar la violencia en contra las mujeres y establece que se debe prestar especial atención cuando la mujer se encuentra embarazada.

A dos años de haberse emitido un informe con recomendaciones específicas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)<sup>2</sup> que llamó la atención sobre la necesidad de trabajar arduamente para la eliminación de este tipo de violencia en la prestación de servicios que se brindan a las mujeres antes, durante y después del parto, la Defensoría considera muy positivas las acciones que ha venido implementando la CCSS que redundan en la garantía del respeto de los derechos humanos de las mujeres y el cese de la violencia obstétrica; entre éstas las más importantes son las siguientes:

- a. Se conformó una Comisión que elaboró un diagnóstico sobre la atención que se brinda en las 25 maternidades del país y emitió recomendaciones para el mejoramiento de los servicios de obstetricia, específicamente la mejora de infraestructura física, recursos humanos, equipamiento, gestión clínica y administrativa en todas las maternidades del país.
- b. Se está desarrollando un modelo de prestación de los servicios de obstetricia (Hospital de Puntarenas, San Rafael de Alajuela y Heredia), que reivindica y legitima los derechos humanos y reproductivos de las mujeres.
- c. A partir del segundo semestre del 2016 se implementó en todas las maternidades del país un instrumento de gestión clínica (Lista de verificación de la atención segura de la labor del parto, el parto y el postparto inmediato), con el objetivo de asegurar una atención calificada del parto.
- d. Se conformó una comisión intergerencial para crear el diseño de las Unidades de Atención materno-infantil en los establecimientos de la CCSS, que responda a la atención calificada del parto humanizado y con pertinencia cultural.
- e. Durante el segundo semestre de 2016 se realizaron compras de equipamiento por un monto de ₡ 785 816 000.00 millones de colones para fortalecer las maternidades. Se adquirieron camas eléctricas de hospitalización, camas mecánicas, sillas para partos en varias posiciones, *doppler* fetales, monitores fetales, sillones de reposo para las salas de labor de parto y para las salas de lactancia materna y otros.
- f. Para el año 2017 se comprometieron ₡ 972 533 200.00 millones de colones para continuar con el proceso de fortalecimiento de las maternidades, incluyendo algunas readecuaciones físicas (Hospital de

1 Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia en Contra de las Mujeres “Belém do Pará”, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 09 de junio de 1984 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Vigésimo Cuarto Aniversario de Sesiones.

2 Oficio N° 05142-2015 DHR del 02 de junio de 2015. Solicitud de Intervención N° 135530-2013 SI.

Turrialba, remodelación del área de urgencias obstétricas del Hospital Monseñor Sanabria y el Hospital Carlos Luis Valverde Vega).

g. En conjunto con el INAMU y el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) se inició un programa de capacitación y sensibilización sobre derechos humanos de las mujeres antes, durante y después del parto, dirigido al personal médico, de enfermería y administrativo en los hospitales nacionales, especializados, regionales y periféricos.

h. Se determinó la necesidad de revisar, fortalecer y modificar la normativa de atención institucional. Es decir, la actualización de la Guía de atención integral a las mujeres, niños y niñas en el período perinatal, parto y postparto, la elaboración de Manual de educación perinatal para mujeres gestantes y sus familias con enfoque de género y atención humanizada y la actualización de la Historia Clínica Perinatal (H.C.P.).

i. Se instruyó a las instancias técnicas competentes para categorizar, dotar y distribuir el recurso humano necesario que responda a las necesidades de la población. Se reforzó la capacidad del Hospital Dr. Tony Facio de Limón de los especialistas que requería, lo que ha contribuido a la disminución casi del 100% de los traslados para el parto a San José, así como a otras maternidades de varios hospitales.

j. Se giró un lineamiento para favorecer el acompañamiento las 24 horas de toda mujer embarazada en los diferentes servicios: internamiento, sala de partos y servicios de apoyo, con el propósito de fortalecer las acciones tendientes al ejercicio de ese derecho.

La Defensoría continuará trabajando en el seguimiento de estas y otras acciones que se implementen para favorecer el respeto de los derechos humanos de las mujeres en estado de gestación, y seguirá abogando porque las denuncias por violencia obstétrica que se presenten en los centros de salud del país, sean investigadas y si fueren comprobadas, se impongan las sanciones disciplinarias correspondientes.

Durante el año 2016 se participó en un grupo técnico de trabajo interinstitucional convocado por el despacho de la diputada Nidia Jiménez, y se aportó el criterio técnico para la elaboración de un borrador de política pública, que fue entregado al Ministerio de Salud. Se dictaminó un proyecto de ley denominado "Ley para proteger a la mujer embarazada y sancionar la violencia obstétrica", expediente legislativo N° 19 537. Si bien este proyecto requiere de un profundo análisis y trabajo interdisciplinario para mejorarlo, es una iniciativa que busca proteger los derechos de las mujeres, niños y niñas antes, durante y después del parto y erradicar la violencia obstétrica de las salas de maternidad de nuestro país.

La Defensoría 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 un "Congreso Internacional sobre Violencia Obstétrica", celebrado en San José, Costa Rica, durante los días 1 y 2 de junio de 2016, con el objetivo de analizar la incidencia de la violencia obstétrica en la Región Iberoamericana e 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.

Finalmente, se inspeccionaron las salas de maternidad de los cinco hospitales de la zona sur (Hospital Manuel Mora Valverde de Golfito, Hospital Tomás Casas, Hospital de Ciudad Neily, Hospital Dr. Escalante Pradilla de Pérez Zeledón y Hospital de San Vito), Hospital de San Carlos, el Hospital Monseñor Sanabria de Puntarenas, el Hospital de Los Chiles y el Hospital de Heredia, con el objetivo de conocer aspectos relacionados con el respeto de los derechos humanos durante la atención de las mujeres antes, durante y después del parto.

## Atención prenatal a mujeres embarazadas sin aseguramiento

La CCSS ha denegado el aseguramiento por el Estado a mujeres embarazadas por encontrarse sin ninguna categoría de aseguramiento o morosas con el pago. Asimismo, se ha opuesto a realizar exámenes médicos y a entregar la licencia de maternidad a mujeres trabajadoras migrantes, por encontrarse en situación migratoria irregular, aun en los casos en que se encontraban empadronadas en la CCSS en la modalidad de trabajadoras asalariadas.

Se conoció que se solicitaban requisitos como certificados de propiedad, cuentas bancarias y testamentos para determinar la procedencia o no de otorgar el seguro por el Estado a mujeres embarazadas; violentándose con este proceder, las normas nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con la garantía de la atención prenatal a las mujeres embarazadas que no pueden sufragar ninguna modalidad de aseguramiento; otorgándoles el seguro por el Estado.

Además, se denegó el beneficio familiar a esposas o compañeras de asegurados directos o de personas privadas de libertad, incumpléndose con ello las normas del Reglamento de Salud de la CCSS así como el Convenio suscrito entre esa institución y el Ministerio de Justicia en 1993, que garantiza el acceso a la atención en salud a estas personas y a sus esposas, compañeras, hijos e hijas.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes emitió una serie de recomendaciones en las que se solicitó a la CCSS, se aboque al análisis de las situaciones encontradas en concordancia de las normas referidas a la protección especial de las mujeres embarazadas, el seguro voluntario y el beneficio familiar con el objetivo de garantizar el derecho a la vida y la salud de la madre y el niño o niña por nacer.

Esta solicitud de la Defensoría se dio como resultado de una investigación<sup>3</sup> realizada que concluyó con una serie de recomendaciones específicas a la CCSS con el objetivo de que se garantice el principio del interés superior de la persona menor de edad; lo dispuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres ratificados por Costa Rica; lo estipulado en la Constitución Política, el Código de Trabajo y lo indicado en los reglamentos de la CCSS.

Sobre el particular, el Comité de la CEDAW ha emitido recomendaciones a los Estados relacionadas con la mujer en estado de gestación. La Recomendación General N° 12 que establece en los puntos 26 y 27 la obligación de los Estados de informar las medidas que han adoptado para garantizar **“a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto....”**.

Asimismo la solicitud a los Estados Partes de prestar **“los servicios gratuitos necesarios para garantizar que los embarazos, los partos y los puerperios tengan lugar en condiciones de seguridad....”** ello con el fin de garantizar el derecho de la mujer a contar con servicios de maternidad sin riesgo y servicios obstétricos de emergencia, por lo que deben asignarse a esos servicios los recursos necesarios.

En el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739, se garantiza el derecho a la vida desde la concepción: **“la persona menor de edad tiene el derecho a la vida desde el momento mismo de la concepción. El Estado deberá garantizarle y protegerle este derecho, con políticas económicas y sociales que aseguren condiciones dignas para la gestación, el nacimiento y el desarrollo integral”**<sup>4</sup>.

Por ello, se recomendó a la CCSS garantizar el otorgamiento del seguro por el Estado a todas las mujeres embarazadas que no pueden sufragar ninguna modalidad de aseguramiento y para ello, se proceda

3 Oficio N° 12414-2016-DHR del 12 de diciembre de 2016. Solicitud de Intervención N° 194752-2015 SI.

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



a la realización estudios socioeconómicos que comprueben su imposibilidad de cancelar facturas a su nombre por los servicios de atención prenatal brindada.

### **Derechos sexuales y reproductivos**

En el informe anual 2015-2016, la Defensoría señaló que para que el Estado pueda cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5, dirigido a lograr la Igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas, debe tomar acciones efectivas para cumplir con los compromisos del Programa de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo (conocida como Conferencia del Cairo) y la Plataforma de Acción de Beijing, pues el país enfrenta una importante deuda en la garantía del ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. A continuación algunos temas a los que se les brindan seguimiento y tienen acciones pendientes:

### **Seguimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica (Fertilización *in vitro*)**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dictó el 28 de noviembre de 2012 la Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) sobre el Caso Artavia Murillo, caso Fertilización *in vitro* (Caso FIV), y ordenó a las autoridades del Estado costarricense levantar la prohibición de la técnica en el país, que se encontraba vigente a partir de la sentencia número 2306 de la Sala Constitucional emitida el 15 de marzo del año 2000.

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 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, ante la Corte IDH.

En el III Informe de Seguimiento<sup>5</sup> la Defensoría expuso ante la Corte IDH que persistía la prohibición de hecho, debido a que no se había dado un cambio en la jurisprudencia constitucional y que la actuación de la Sala Constitucional, el obstruccionismo en la Asamblea legislativa y la inacción de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) atentaban contra la garantía de no repetición en razón de que se ha 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 requieren acceder a la técnica en forma inmediata ya que el transcurso del tiempo incide directamente sobre las posibilidades de éxito de la FIV.

El 26 de febrero de 2016 la Corte IDH emitió la resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia para lo cual tomó en cuenta los informes presentados por las partes y por la Defensoría de los Habitantes. En la resolución la Corte IDH señaló que no se requiere específicamente una ley de la República para regular la técnica y declaró la vigencia del Decreto Ejecutivo emitido por el Estado para ese efecto, que había sido declarado inconstitucional por la Sala Constitucional a partir de la acción planteada por un grupo de diputados y diputadas. Además, enfatizó en que la ausencia de regulación no debía ser obstáculo para la práctica de la técnica en el país.

La Corte IDH también señaló que los pronunciamientos de la Sala Constitucional han constituido un obstáculo para el cumplimiento de la sentencia, que la CCSS no había adoptado medidas concretas para incluir la técnica dentro de los servicios de salud públicos. A partir de esa sentencia, se han aprobado

<sup>5</sup> 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.

los reglamentos de habilitación de laboratorios que van a implementar la técnica y se ha autorizado el funcionamiento de dos establecimientos privados, y se prestan los servicios bajo los lineamientos del Decreto Ejecutivo 39210-MP-S.

Aún no se encuentra la FIV dentro de los servicios de reproducción asistida de la CCSS, por lo que con ocasión al seguimiento brindado, se solicitó a las autoridades de esa institución informar sobre los costos de la implementación, cantidad de personal que se capacitará, cronograma de actividades y plazo estimado para que se realice la primera FIV en la CCSS.

Se informó sobre el costo estimado por pareja, que se cuenta con los protocolos clínicos para atender los casos de Baja Complejidad y Alta Complejidad, pero no se ha indicado un plazo estimado para que se realice la FIV en la CCSS. A partir de lo anterior, es posible afirmar que se ha cumplido parcialmente lo dispuesto por la Corte IDH.

### **Seguimiento a medidas cautelares Caso Gómez Artavia Vs. Costa Rica (Caso FIV siguientes parejas)**

Además del Caso Artavia vs. Costa Rica, existen varios grupos de parejas que, dada la prohibición dictada por la Sala Constitucional en el año 2000, no pudieron tener acceso a la técnica FIV y acudieron a la CIDH. En el año 2016 la CIDH rindió el informe correspondiente y solicitó la medida cautelar a fin de que el Estado brindara el tratamiento a las parejas incorporadas en lo que se conoce como el Caso Gómez Artavia.

Las parejas pidieron expresamente la participación de la Defensoría de los Habitantes, a fin de atender las reuniones del proceso de concertación llevado a cabo entre las partes. Con base en ello, se realizó una conferencia de prensa en conjunto con la representación de las parejas y se participó activamente en las reuniones del proceso de concertación. A partir de que se analizaron las posibilidades de las parejas, se determinó que, por varios motivos, ninguna de ellas presentaba condiciones aptas para acceder a la técnica y lo que correspondía era indemnizarlas. El Acuerdo de Arreglo Amistoso fue homologado por la Corte IDH mediante Sentencia del 29 de noviembre de 2016 y se procedió a la indemnización acordado en febrero de este año.

La Defensoría continuará brindando seguimiento a la implementación de otros extremos del Acuerdo, que incluyen los procesos de capacitación en derechos humanos dirigidos al personal de varias instituciones públicas tales como el Poder Judicial y la CCSS.

### **Ausencia de la Norma Técnica de Aborto Impune**

Desde el año 2010 la Defensoría da seguimiento a la materia de interrupción terapéutica del embarazo en el marco de las disposiciones del artículo 121 del Código Penal, a partir de la denuncia recibida por la falta de aprobación e implementación de la "*Guía de interrupción terapéutica del embarazo*" que fue elaborada por las autoridades de la CCSS y de la sociedad civil.

En el Informe Final rendido se recomendó a la CCSS implementar la Guía, tomar las medidas correspondientes para que esta incluyera los medicamentos modernos y recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para ser utilizados en este tipo de procedimiento, y valorar la inclusión de las causales de aborto terapéutico recomendadas al Estado costarricense por el Comité CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño.

A la fecha, el Estado continúa sin cumplir las recomendaciones y a partir de la ausencia de esta normativa, no es posible afirmar que en el país se garantizan los derechos de las mujeres en estado de embarazo que requieren acceder al aborto impune a partir de que se encuentra en riesgo su salud y su vida.

Por otra parte, el país se encuentra cuestionado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la denegación del aborto terapéutico en los casos de malformaciones fetales incompatibles con la vida extrauterina.

Como parte del seguimiento brindado, la Defensoría consultó a las autoridades nacionales sobre el estado de aprobación de la Norma Técnica y la respuesta estatal frente a las demandas presentadas ante la CIDH. El Ministerio de Salud informó a la Defensoría que se nombró una comisión a cargo de la Unidad de Servicios de Salud y Atención Directa de las Personas de la Dirección de Garantía de Acceso a los Servicios de Salud del Ministerio de Salud, que trabaja una norma técnica que luego será consultada a otras instituciones, incluyendo la Defensoría, y que esas acciones se enmarcan dentro del Proceso de Solución Amistosa iniciado para la atención de las demandas ante la CIDH.

No se ha informado a la Defensoría sobre la finalización del Proceso de Solución Amistosa, no se ha recibido el documento para revisión, ni se ha informado sobre su publicación.

Durante el año 2016, con ocasión del sexto examen periódico, el Comité de Derechos Humanos reiteró las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW e instó al país a revisar la legislación para ampliar las causales, y adoptar "rápidamente" un protocolo de aborto terapéutico.

El Estado costarricense le señaló este año a la secretaría de la CEDAW en el informe sobre la lista de cuestiones y preguntas relativas al séptimo informe periódico de Costa Rica<sup>6</sup> lo siguiente:

"(...) 55. En relación con el protocolo de aborto terapéutico se encuentra en proceso de redacción por parte del Ministerio de salud de la Norma Técnica de aplicación para lo cual se creó una comisión Interinstitucional (CCSS, Cancillería y Ministerio de salud).

Con respecto al delito del aborto se cuenta con una norma para la atención del postaborto pero no hay un ambiente político por el momento para ampliar las causales de despenalización del aborto terapéutico que es el único que se permite".

La Defensoría estima que el Estado no ha demostrado una intención verificable de cumplimiento a las recomendaciones relativas al aborto y a la fecha, no se cuenta con un protocolo o guía para la implementación del aborto impune –figura legalmente establecida en el país cuando está en riesgo la salud y la vida de la embarazada-, ni se han tomado las medidas necesarias para que las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violación o incesto tengan acceso al procedimiento, tampoco existe este acceso garantizado a las mujeres con embarazos en los casos de malformaciones incompatibles con la vida extrauterina (MIVE).

### **Un gran pendiente en legislación sobre derechos sexuales y reproductivos**

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, No. 5395 de 30 de octubre de 1973", que se tramita bajo el expediente número 16.887. La Defensoría ha participado activamente en los procesos interdisciplinarios e interinstitucionales, impulsados para su discusión, que se han efectuado durante los últimos años. Igualmente, se ha rendido el criterio institucional con las observaciones correspondientes a fin de instar a las señoras y señores diputados a su pronta aprobación.

6 Oficio INAMU-MCM-007-2017 de fecha 13 de febrero de 2017, suscrito por la Ministra de la Condición de la Mujer.

Durante el segundo semestre del año 2014, se aprobó en la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos un texto sustitutivo que fue consultado a la Defensoría en el mes de setiembre de 2016. La Defensoría rindió el criterio respectivo y solicitó nuevamente su pronta aprobación. A la fecha, no se han tomado las medidas necesarias para favorecer un trámite expedito del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, ni se han impulsado acuerdos en el seno de la Asamblea Legislativa para su votación en el Plenario.

Al respecto, el Estado Costarricense en el informe rendido a la CEDAW sobre la lista de cuestiones y preguntas relativas al sétimo informe, ya citado, informó: *"El proyecto de Ley N° 16.887 no ha tenido ningún avance en la Asamblea Legislativa. El Plan de acción de la Política Nacional sobre sexualidad cuenta con una propuesta borrador que será analizada por la Comisión Interinstitucional de DDSSRR en el primer semestre de este año"*.

Sobre este último punto, si bien Costa Rica cuenta con una Política Nacional de Sexualidad aprobada en el año 2012 a partir de un proceso participativo impulsado por el Ministerio de Salud no cuenta aún con un Plan de Acción que determine en concreto las responsabilidades institucionales en esta materia. Desde el año 2014 la Defensoría de la Mujer conoce de las acciones que se realizan desde la comisión interinstitucional para elaborar el plan sin que a la fecha se haya concluido con este proceso.

## 2. Derecho a la igualdad y a la no discriminación

La Dirección recibe denuncias que tienen que ven con violaciones del derecho a la igualdad y no discriminación a grupos de mujeres privadas de libertad, con discapacidad, indígenas o afrodescendientes, que por su condición de vulnerabilidad están más expuestas a que se omitan o realicen acciones contrarias que invisibilicen sus derechos. Como parte de nuestra intervención se da seguimiento a procesos de construcción, acompañamiento y verificación de cumplimiento a recomendaciones emitidas.

### Seguimiento Agenda Política de Mujeres con Discapacidad "Rompiendo Barreras"

La sociedad civil (FECODIS), con la colaboración del INAMU y la Defensoría de los Habitantes, elaboraron la Agenda Política de Mujeres con Discapacidad "Rompiendo Barreras", instrumento propositivo en el que se señalaron objetivos estratégicos y acciones institucionales para el acceso a la justicia, la participación política, el derecho a la salud sexual y reproductiva, al trabajo y la empleabilidad así como protección contra la violencia intrafamiliar, con el objetivo de posibilitar la eliminación de la discriminación por razón de discapacidad, así como el reconocimiento del derecho a 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 finales del año 2016 se recibió el informe de cumplimiento, algunos vacíos encontrados en los informes presentados son los siguientes:

**a. En el eje de trabajo y empleabilidad,** está pendiente la elaboración de un mapeo sobre la oferta laboral a nivel nacional, desagregado por sexo y región, que permitirá valorar las áreas en las que las mujeres con discapacidad pueden insertarse. Esta labor corresponde realizarla al Ministerio de Trabajo en conjunto con el CONAPDIS, el INA y el INAMU.

No se recibió información sobre el fortalecimiento de emprendedurismos de las mujeres con discapacidad en los que se incluya el acceso al crédito, el apoyo a la asociatividad así como la creación de

formación en Mipymes dirigida a las mujeres con discapacidad, labor que le fue dada al Ministerio de Economía y a MIDEPLAN.

**b. En el eje de acceso a la justicia,** no se informó sobre la implementación de procesos de formación dirigidos a personas funcionarias del sistema de administración de justicia, la disposición de medios auditivos, visuales y táctiles que garanticen la atención de las mujeres con discapacidad así como la incorporación en el sistema estadístico del Poder Judicial, de indicadores de violencia contra las mujeres con discapacidad. Tampoco de acciones relacionadas con el apoyo, protección y seguimiento a los casos o denuncias interpuestas por mujeres con discapacidad. Estas acciones correspondía ejecutarlas a la Oficina de Género del Poder Judicial (no presentó informe), el INAMU y el CONAPDIS.

**c. En el eje de violencia intrafamiliar,** el MSP informó de la realización de acciones en el eje dirigidas a personas funcionarias con discapacidad, siendo necesario que sus acciones sean extendidas a la población en general, específicamente que se capacite a la fuerza pública en formas de intervención de casos de violencia intrafamiliar contra mujeres con discapacidad, así como en la promoción de programas de resolución de conflictos.

Está pendiente que el INAMU realice acciones de promoción y divulgación del derecho a una vida libre de violencia y maltrato intrafamiliar, dirigidas a las mujeres con discapacidad. Las acciones que le corresponde realizar a la Oficina de Género del Poder Judicial continúan pendientes.

**d. En el eje de salud sexual y reproductiva,** se recibió mayor información de acciones realizadas. Por ejemplo se realizaron acciones de promoción, prevención, atención, tratamiento y rehabilitación sobre la salud de las mujeres con discapacidad por parte de la CCSS, el INAMU y el CONAPDIS.

**e. En el eje de participación política,** persiste el vacío acerca de la necesidad de fomentar la ciudadanía, la organización y formación política de las mujeres con discapacidad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, el INAMU y el CONAPDIS, siendo que solamente el Consejo de la Persona Joven, con el apoyo de la Universidad Nacional, realizó un curso sobre fortalecimiento de capacidades dirigido esta población.

Asimismo, en este eje se visibiliza la omisión en el diseño y actualización de programas de formación de lideresas que incluya a las mujeres con discapacidad así como acciones relacionadas con la inclusión de las mujeres con discapacidad en cuotas de participación electoral y capacitación.

Es imprescindible que el Estado costarricense reconozca la violación al derecho a la igualdad y no discriminación que enfrentan las mujeres con discapacidad por las barreras derivadas de las actitudes sociales que les afecta y que se traducen en una menor participación en la toma de decisiones, mayor invisibilidad y renuncia a oportunidades y una clara desventaja en relación al resto de la población de nuestro país, razón por la cual la Defensoría continuará brindando seguimiento a las acciones priorizadas señaladas en la Agenda Política de Mujeres con Discapacidad.

## Mujeres privadas de libertad

El encierro no solo tiene un efecto diferencial entre mujeres y hombres, sino que se ve agravado por la infraestructura y el espacio físico en que éste se da. A pesar de que se han reiterado las implicaciones negativas de las condiciones de la detención el Estado continúa sin prestar atención debida a las necesidades específicas de género, así como ha obviado la urgencia de la regionalización de los centros de atención institucional de las mujeres, lo cual lleva a la población a incrementar el desarraigo y el rompimiento de vínculos afectivos de las mujeres con sus hijos, hijas y familiares.

Aunado a lo anterior, en dos visitas realizadas por funcionarias al centro referido, se ha observado la colocación de mallas en pasillos que dividen el espacio por sectores. Se nos ha indicado que esto obedece a un asunto de seguridad, originado por la concurrencia de grupos o privadas de libertad rivales en esos espacios fuera de los ámbitos, y que han generado rencillas o agresiones. Adicionalmente se investiga una denuncia proveniente del Centro de Atención Vilma Curling Rivera, en la que se expone el cierre de comedores por razones de seguridad.

No es aceptable que ante la debilidad de contar con más centros dentro del territorio nacional, que atiendan las necesidades de la población de mujeres privadas de libertad, se opte por la división de o cierre de espacios, ya de por sí reducidos argumentando razones de seguridad. La Defensoría reitera la necesidad de atender de otro modo estos amagos de violencia, evitando segregar a la población y procurando un enfoque de género, basado en el respeto a los derechos fundamentales de las mujeres.

### 3. Derecho a un mundo sin violencia en contra de las mujeres

La Defensoría de los Habitantes asiste a los diferentes espacios que forman parte del Sistema Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, en virtud de los compromisos establecidos en la **Ley N° 8688**. En relación con la implementación de política pública en violencia contra las mujeres, el gobierno costarricense emitió el Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI), cuyo asidero legal se encuentra en la Ley N° 8688 sobre el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres del 2008 y en la convencionalidad como acción afirmativa en virtud de la Convención de Belém do Pará.

Al ser una política de alcance nacional, el PLANOVI plantea la articulación del accionar de las instituciones que conforman el Sistema Nacional desde sus competencias establecidas por ley y desde la creación de una estructura organizativa bajo la rectoría y coordinación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) en su rol de Secretaría Técnica del Sistema.

En el año 2011, el Comité de la CEDAW insta al Estado costarricense a que *“estudie los efectos y la eficacia de la respuesta del sistema nacional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar, con el fin de mejorar la coordinación entre todas las instituciones que prestan asistencia y apoyo en los casos de violencia doméstica”*.

No obstante, se considera que el Sistema Nacional adolece de varios elementos básicos para ser efectivamente un sistema, a saber:

1. Ausencia de socialización de las decisiones o línea de trabajo que emite el Consejo Nacional como órgano político superior del Sistema, a los restantes espacios de trabajo de la estructura organizativa del Sistema Nacional.
2. Escasa participación de organizaciones privadas no gubernamentales y sociedad civil en las distintas instancias que conforman el Sistema Nacional y de estrategias eficientes para su convocatoria y permanencia de ellas.
3. Necesidad urgente de fortalecimiento de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional, que no sea un recargo a las funciones ordinarias de un área administrativa del INAMU.
4. Se adolece de un plan de acción de la Política Nacional del Sistema, ya que el último PLANOVI abarcó el período 2010-2015.

Es por ello que se estima que existen grandes pendientes en esta materia y que corresponde al Estado tomar medidas concretas para contar con un sistema funcional de atención y prevención de la violencia, así como de un plan nacional actualizado para cumplir con los compromisos con los derechos humanos de las mujeres.

Por otra parte, en el año 2011, el Comité de la CEDAW insta a Costa Rica a preservar sus esfuerzos en la mejora de *"su sistema de reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra la mujer, desglosados por sexo y tipo de violencia y por la relación del agresor con la víctima"*.

El Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica (SUMEVIG) permite reunir las cifras oficiales relacionadas con violencia contra las mujeres que producen varias instituciones estratégicas del Estado costarricense - bajo la coordinación del INAMU - aportándoles un análisis como valor agregado. Sin embargo, su periodicidad y su actualización es relativa ya que el último documento emitido por SUMEVIG fue publicado en el mes de noviembre del 2014, el cual presenta 15 indicadores correspondientes al período 2008-2011.

La Defensoría estima que es urgente que el Estado cuente con datos actualizados tanto de los eventos de violencia como los recién descritos, como de la atención que brinda a las mujeres, y además que publique esa información con el fin de verificar el impacto de los servicios, la incidencia en los derechos de las mujeres. Todo ello, como una forma de garantía de transparencia y rendición de cuentas.

En su Primer Informe Hemisférico del 2008, el Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belém do Pará (MESECVI) acotó sobre la necesidad de realizar encuestas sobre la violencia que sufren las mujeres o, ahora bien, incluir módulos sobre dicha violencia en las encuestas nacionales y censos, con el fin de tener conocimiento de la situación real que viven las mujeres en el país.

Costa Rica cuenta con una única experiencia en el año 2004 y actualmente se encuentra en marcha el proyecto de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres, cuyo plan piloto fue recientemente ejecutado. Asimismo, se conoce que el Estado costarricense se encuentra elaborando una propuesta de cuestionario para la realización de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo proyectada para el año 2017.

#### **4. Derechos a la participación política y social de las mujeres**

En Costa Rica se ha dado un amplio desarrollo legislativo y jurisprudencial en relación con el principio de paridad y el mecanismo de alternancia de género en materia electoral, contemplado en el Código Electoral y existe una clara obligación estatal de exigir a los partidos políticos garantizar la paridad de representación de las mujeres en los puestos de elección popular.

En el año 2010, a través de la resolución número 3671-E8-2010 el Tribunal Supremo de Elecciones señaló que las nóminas a los cargos de elección popular debían contemplar la paridad de género y además, señaló que no se podía imponer a los partidos políticos, en respeto a su potestad de autorregulación, el establecimiento de normativas internas que incluyan normas para el cumplimiento de la paridad y la alternancia. Es decir que el Código Electoral vigente no había incluido la paridad horizontal y la alternancia como medidas afirmativas. En las elecciones municipales del año 2016 se aplicó además del instituto de paridad, el mecanismo de alternancia y de las 81 alcaldías solamente once fueron alcanzadas por mujeres.

A partir de la declaratoria con lugar de una acción de inconstitucionalidad presentada contra algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones, mediante la resolución número 3603-E8-2016 ese Tribunal modificó parcialmente su jurisprudencia e indicó que los partidos políticos deberán definir en su normativa interna los mecanismos de cumplimiento de la paridad.

En este sentido, se tramita en la Asamblea Legislativa el expediente número 18 904 "Reforma de varios artículos del Código Electoral para garantizar la paridad de género" que propone la inclusión de la paridad horizontal en la conformación de las papeletas diputadiles y de concejos municipales.

En relación con la participación social de las mujeres, a partir de la vigencia de la ley N° 8 901 que incorporó la paridad de género en la integración de las directivas de las asociaciones solidaristas, sindicatos y otras asociaciones, se ha favorecido su participación en puestos de toma de decisión y se ha generado importante jurisprudencia a través de casos, que ha ampliado las oportunidades de las mujeres. No obstante lo anterior, las mujeres cooperativistas aún no pueden acceder a los puestos directivos a través de la aplicación de este principio, ya que las cooperativas no fueron incluidas en la ley recién mencionada<sup>7</sup>.

Desde el año 2011 existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa que se tramita bajo el expediente N° 18 199 "*Reforma de la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, N° 4179, del 22 de agosto de 1968 y adición de un nuevo título IV para la creación del Comité Nacional para la Equidad e Igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres del movimiento cooperativo*", que cuenta con Dictamen Afirmativo de la Comisión Permanente Especial de la Mujer y aún no ha sido aprobado.

El Comité CEDAW ha reiterado en sus informes la necesidad de que en el país se tomen medidas tendientes a garantizar a las mujeres migrantes y afrodescendientes el acceso a los puestos de elección popular. La Defensoría resalta la ausencia de acciones concretas por parte del Estado para favorecer el cumplimiento de estas obligaciones.

**El acoso político como forma de violencia y discriminación** se presenta en las esferas laborales y políticas en las que se desarrollan las mujeres, atenta contra su dignidad y su vida, impide el ejercicio pleno de los derechos políticos y por tanto, requiere la atención del Estado costarricense a través de una respuesta efectiva.

En el marco de la discusión legislativa del Proyecto de Ley Contra el Acoso y/o Violencia Política hacia las Mujeres que se tramita bajo el expediente legislativo número 18 719, la Comisión interinstitucional convocada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), en la que participa la Defensoría, elaboró una propuesta alternativa. El proyecto se mantiene en la Comisión.

Se reconoce que el país avanza hacia una verdadera representación de género paritaria en los ámbitos políticos y sociales y al acceso de las mujeres al mundo político y a las posiciones de poder que les permite participar activamente en la toma de decisiones; no obstante ello, en el próximo mes de febrero se realizará en el país, las elecciones nacionales y no se vislumbra la participación de candidatas femeninas para el puesto de Presidencia de la República.

El Estado debe tomar las medidas pertinentes para garantizar el acceso y permanencia de las mujeres en los puestos de decisión y por ello requiere una mejora continua a la implementación de los mecanismos que garanticen ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y su participación constante en todos los espacios en los que se desarrolle.

<sup>7</sup> Dictamen DAJ-AE-110-16 de fecha 22 de abril de 2016 del MTSS, según el cual no existe la obligación de garantizar la representación paritaria de hombres y mujeres en las juntas directivas de las asociaciones cooperativas, ni disposición legal que faculte al Ministerio exigir esa representación como requisito para la inscripción de las asociaciones cooperativas.



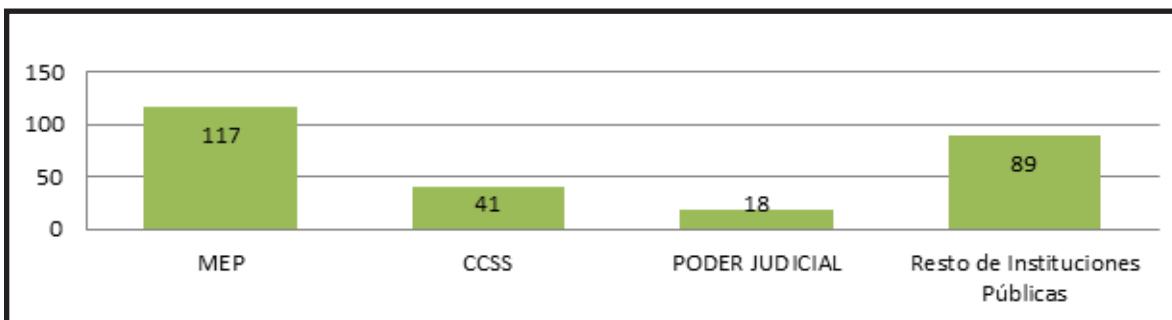
### 5. Datos sobre denuncias de hostigamiento sexual

La Ley contra el Hostigamiento Sexual (Ley N° 7476) manda a las instituciones públicas a reportar a la DHR, las denuncias de hostigamiento sexual que les sean presentadas, con el fin de poder contar con el conocimiento formal de los casos, acceso al expediente e intervención facultativa en el procedimiento.

La institución se ha abocado a la generación y sistematización de datos estadísticos recibidos, en atención a las recomendaciones que en ese sentido han emitido los mecanismos de seguimiento de los tratados en derechos humanos de las mujeres. Con base en la información recabada de las instituciones públicas, se confirma una vez más que el hostigamiento sexual está dirigido mayormente hacia las mujeres, como se observa de los datos del año 2016 donde el 89%, de las personas denunciantes son mujeres.

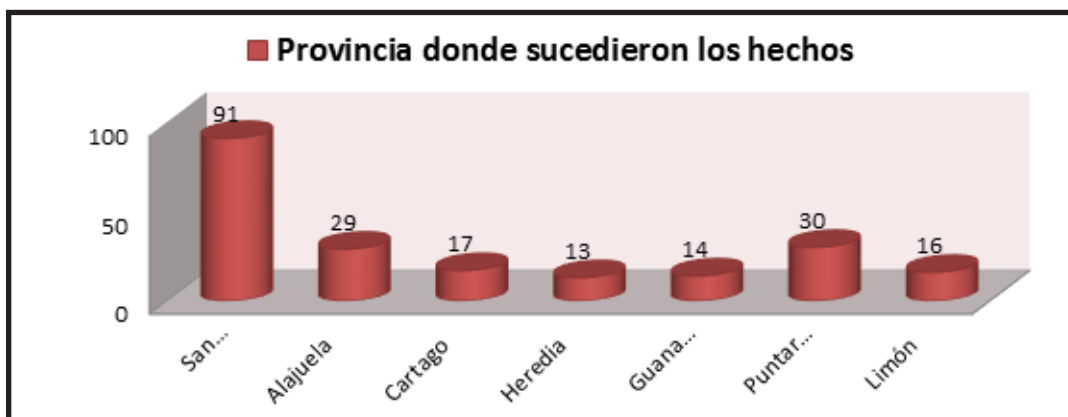
Según el gráfico 1, en lo que respecta a las instituciones públicas y lugar de incidencia, se observó **durante el 2016 que el Ministerio de Educación Pública es la institución con más denuncias nuevas reportadas, al igual que el año pasado.**

**Gráfico 1**  
**265 Casos de Hostigamiento Sexual ingresados a la Defensoría de los Habitantes**



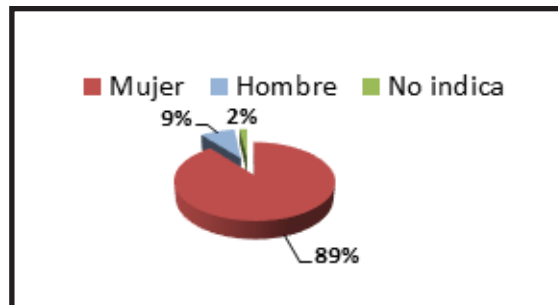
San José se mantiene, al igual que en los años anteriores, como la provincia con más denuncias de hostigamiento sexual.

**Gráfico 2**



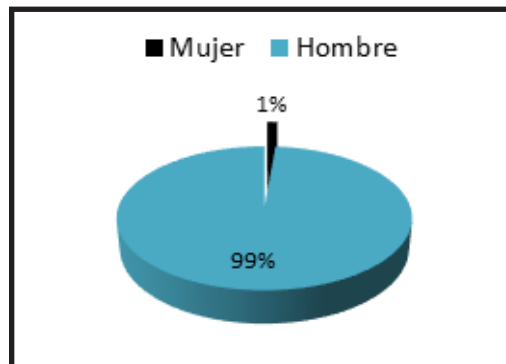
El siguiente gráfico muestra el sexo de la persona denunciante, siendo que las mujeres son las que más denuncian con un 89%, durante los últimos dos años son más las mujeres mayores de edad que las menores que presentan denuncias.

**Gráfico 3**  
**Datos de la persona denunciante**



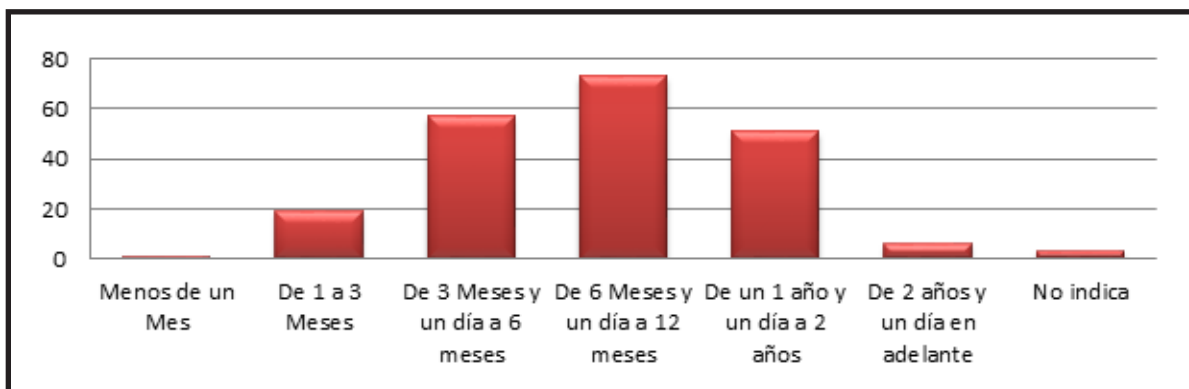
Durante el año 2016, los hombres se mantienen como los más denunciados con un 99%, frente al de 1% de mujeres denunciadas.

**Gráfico 4**  
**Datos de la persona denunciada**



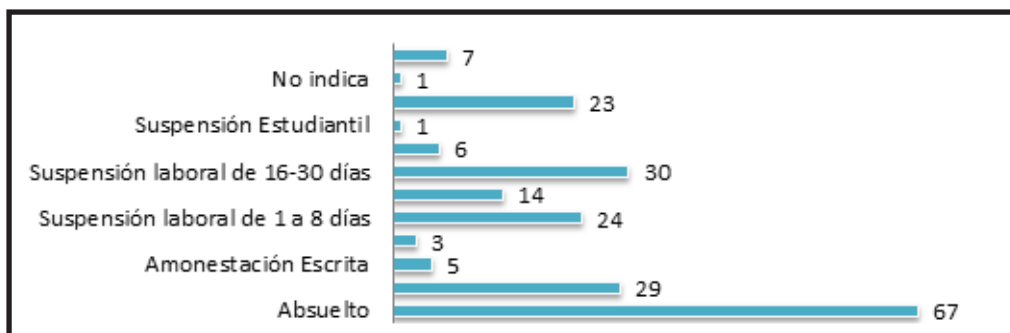
En materia procesal, se observa un incumplimiento generalizado de la disposición del numeral 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual que indica que dicho procedimiento en ningún caso, podrá exceder el plazo ordenatorio de tres meses, contados a partir de la interposición de la denuncia por hostigamiento sexual.

**Gráfico 5**  
**Duración del Procedimiento**



Este último gráfico muestra los resultados finales de los procesos durante el 2016 siendo que 23 personas fueron despedidas por hostigamiento sexual, 75 personas fueron suspendidas, 29 casos fueron archivados, 67 absueltos y 3 desestimados.

**Gráfico 6**  
**Tipo de Cierre**



**Cuadro de**  
**Casos emblemático**

Caso emblemático		Dirección de Mujer
194752-2015 SI	Atención prenatal a mujeres embarazadas y aseguramiento	La CCSS ha denegado el aseguramiento por el Estado a mujeres embarazadas por encontrarse morosas con el seguro voluntario; así como se ha opuesto a realizar exámenes médicos y a entregar la licencia de maternidad a mujeres trabajadoras migrantes, por encontrarse en situación migratoria irregular. Además, se deniega el beneficio familiar a esposas o compañeras de asegurados directos o de personas privadas de libertad.
Oficio 12414-2016 del 12 diciembre 2016		Producto de la investigación se constató que la CCSS incurrió en una serie de omisiones que violentan los derechos humanos de las mujeres embarazadas y de los niños y niñas por nacer. Se reiteró la obligación establecida en las normas nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos, de garantizar la atención prenatal a las mujeres embarazadas que no pueden sufragar ninguna modalidad de aseguramiento; otorgándoles el seguro por el Estado.
		Se recomendó a la CCSS garantizar el otorgamiento del seguro por el Estado a todas las mujeres embarazadas que no pueden sufragar ninguna modalidad de aseguramiento y para ello, se procediera a la realización estudios socioeconómicos que comprueben su imposibilidad de cancelar facturas a su nombre por los servicios de atención prenatal brindada. Además, analizar e informar a la Defensoría, acerca de la situación que se presenta con trabajadoras migrantes embarazadas quienes cotizan en modalidad de trabajadoras asalariadas de la CCSS por lo que debe cancelárseles las licencias de maternidad dejadas de pagar por su condición migratoria.

Finalmente se recomendó a la señora Ministra de Justicia y a la Gerencia Médica de la CCSS garantizar la afiliación de familiares, cónyuges y compañeras de personas privadas de libertad al beneficio familiar, estipulado en el Convenio Interinstitucional Ministerio de Justicia - Caja Costarricense de Seguro Social, suscrito en el año 1998 y vigente a la fecha. Actualmente la Defensoría se encuentra en espera de la presentación del informe de cumplimiento de las recomendaciones.



## 2.4 Dirección de Protección Especial

### Derecho a la Seguridad Ciudadana

Desde el enfoque derechos humanos, la seguridad ciudadana se conceptualiza como *"aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos"*<sup>1</sup>. Las obligaciones del Estado con respecto a este derecho humano, se materializan en la existencia de garantías institucionales y legales que permitan a las personas el libre ejercicio de sus derechos. Dentro de éstas, por su vinculación con las comunidades y las personas, los cuerpos policiales cumplen una función primordial, en el tanto éstos se constituyen en el primer referente que tienen las habitantes y los habitantes sobre la capacidad que tiene la institucionalidad de reaccionar frente a la violencia interpersonal u organizada, que amenazan o violan sus derechos<sup>2</sup>.

La credibilidad de las personas y de las comunidades en la institucionalidad del Estado destinada a garantizar la seguridad ciudadana, se sustenta en el cumplimiento por parte de las autoridades policiales de su función de acompañamiento de las comunidades. Desde el año 2008, la Defensoría de los Habitantes ha hecho referencia en sus informes anuales sobre las denuncias planteadas por habitantes de diversas comunidades en relación con lo que consideran el incumplimiento de las obligaciones de las autoridades de la Fuerza Pública: la eliminación de las delegaciones o casetas policiales. En relación con las decisiones administrativas para el manejo y distribución de los recursos y del personal policial, no es función de la Defensoría de los Habitantes cuestionar el fundamento técnico de estas decisiones; pero sí forma parte de sus competencias como INDH señalar las consecuencias que estas decisiones tiene en los derechos de las personas y en el cumplimiento efectivo de obligaciones del Estado.

Las denuncias de los y las habitantes se concentran en la naturaleza reactiva del servicio que se les brinda, limitado a la atención de las solicitudes de ayuda frente a un hecho de delincuencia o las amenazas que se presentan. Esta situación, acrecienta un sentimiento de abandono por parte de la institucionalidad, en el tanto se refleja el distanciamiento entre las decisiones que se adoptan frente a las necesidades y temores de la población. Esta sensación se ahonda frente a un suministro de información que solo responde a las solicitudes expresas de las comunidades, omitiendo el cumplimiento de garantizar la participación de las personas a partir del establecimiento de canales permanentes de comunicación entre las autoridades policiales y las comunidades. De esta forma, la falta de información sobre las decisiones que se adoptan y las opciones de atención que se les puede brindar, inciden en la desconfianza

---

1 Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág. 3-4. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 2000.

2 Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y uso de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley emitidos por la Asamblea General de la ONU, cuando se reconoce en su preámbulo la importancia que tiene el correcto funcionamiento de los cuerpos policiales en la protección del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, cumplimiento un papel esencial en garantizar la estabilidad social.

de las personas ante las medidas que se adoptan o se adoptarían y en consecuencia, deslegitima a la institucionalidad.

## Derecho a la educación de las personas adultas

El derecho a la educación, tal y como lo ha señalado el Comité DESC, es un derecho humano en sí mismo y el medio indispensable para realizar otros derechos. Es también una de las herramientas más importantes para garantizar la inclusión social de los sectores de la población que histórica y estructuralmente han sufrido la discriminación<sup>3</sup>.

En el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense vinculadas con el derecho a la educación, la Defensoría de los Habitantes ha constatado que en el caso de los servicios destinados a la educación de personas adultas, existen obstáculos de naturaleza estrictamente administrativa que impiden o abiertamente niegan este derecho. Preocupa que esta situación refleje la existencia de una concepción que ignora que las acciones que el Estado debe realizar como parte de sus obligaciones vinculadas con este derecho, no se limitan a la atención en un periodo específico de la vida, sino que éste constituye un proceso permanente que no reconoce límites de edad, sexo y situación geográfica, entre otros<sup>4</sup>.

El incumplimiento del Estado con respecto a su obligación de ajustar los procedimientos administrativos al reconocimiento de la educación de las personas adultas como derecho humano, abarca tanto el ámbito de la educación superior,<sup>5</sup> como las posibilidades de obtención del título de enseñanza básica. En este último caso, la Defensoría investigó la denuncia de una habitante<sup>6</sup> que cursó sus estudios secundarios en tres modalidades distintas para la obtención del bachillerato, logrando al fin la aprobación de todas las materias requeridas. Pese a ello, se le ha negado la obtención del título aduciendo la ausencia de información suministrada por la habitante. De las gestiones realizadas por la Defensoría, se logró determinar que dicha información ya se encontraba en poder de las autoridades educativas responsables y en consecuencia, correspondía el otorgamiento del título.

## Hacinamiento un creciente problema con soluciones parciales

Al mes de marzo del 2017 el hacinamiento de nuestras cárceles llega a un 43.5% lo que significa que en un año solamente se ha logrado disminuir un 0.6%; lo cual resulta insuficiente para lograr pelear la realidad que vive la población privada de libertad a lo interno de los centros penitenciarios.

Como resultado de ello nuestras cárceles continúan violentando los derechos humanos de la población penitenciaria a ser espacios no adecuados para la reclusión, alejando cada vez más el ideal de la inclusión de la población penitenciaria a nuestra sociedad luego de que finalice su pena.

3 Comité DESC. Observación General No. 13.

4 En su informe del año 2016 sobre el derecho a la educación, el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación –Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución A/71/358 del 29 de agosto de 2016-, recuerda que el derecho a la educación permanente tiene sustento en las obligaciones internacionales derivadas de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de la UNESCO (1960) en la cual se establece la obligación de los Estados con respecto a la educación permanente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 13, párrafo 2 d), dispone que las personas “que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria” tienen derecho a la enseñanza fundamental, o enseñanza básica, conforme a la definición que figura en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990).

5 En relación con el tema de la educación superior, actualmente la DHR tramita bajo el expediente No. 230091-2017-SI, relacionado con las dificultades que enfrentan 7 estudiantes que iniciaron sus estudios de Bachillerato y Licenciatura para la Enseñanza de la Ciencia en la Región Brunca de la Universidad Nacional y que, por baja matrícula, no pueden acceder al grado de licenciatura.

6 Expediente 222288-2016-SI.

En relación con el tema de la integración de la población penal a la sociedad una vez finalizada su condena, debe señalarse que no existe una política de seguimiento y colaboración dirigida a la población penitenciaria ya que una vez que finaliza su estadía en el sistema, cerrado sea por un cambio de modalidad de custodia o bien por la finalización día con día de la misma, el Estado se desliga del privado de libertad “dejándolo a su suerte”, estadía que en la mayoría de los casos no es nutrida por educación o generación de nuevas oportunidades que le ayuden a la persona privada de libertad a elaborar un plan real de egreso, por lo que debe ser una obligación estatal elaborar una política que oriente el egreso de la población penitenciaria para evitar la reincidencia y a su vez garantizar una mejora en la calidad de vida de las personas que por una u otra razón han tenido que pasar por nuestro sistema carcelario.

Desde el año 2005 inició un crecimiento desproporcionado de la sobrepoblación teniendo que para esa fecha era de un 5%, porcentaje que se ubica dentro de los estándares internacionales permitidos el cual es del 20%.

Tal y como lo recalcó el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de libertad en su visita efectuada en el mes de febrero del 2016 indicando que al momento de su visita se encontró con niveles de hacinamiento elevados los cuales rondaban el 44.1%, señalando a su vez la CIDH, que de acuerdo con cifras suministradas por el Ministerio de Justicia, existen centros penitenciarios con situaciones críticas de hacinamiento, tales como el CAI Gerardo Rodríguez y el CAI San Carlos, los cuales estarían aún por encima del 44.1%.

En su Informe sobre el *Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*, la Comisión concluyó que el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la OEA en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. En particular, estableció que el uso no excepcional y prolongado de la prisión preventiva tiene un impacto directo en el incremento de la población penal y, por ende, en las consecuencias negativas que produce el hacinamiento en las condiciones de reclusión y en la propia administración de los centros penales. Respecto al uso de la prisión preventiva, la CIDH recuerda que debe tener carácter estrictamente excepcional, y que su aplicación se debe adecuar a los principios de legalidad, presunción de inocencia, razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

Según cifras oficiales suministradas por parte del Ministerio de Justicia a la hora de la visita del Relator, a enero de 2016 había 2.530 personas en prisión preventiva en Costa Rica, es decir 18% del total de la población detenida en centros penitenciarios. Al respecto, la Relatoría fue informada que la prisión preventiva no se utiliza de manera excepcional y que prevalece sobre la aplicación de medidas alternativas a la misma; lo anterior debido a que la privación de libertad sería considerada como la “medida idónea para resolver los problemas de criminalidad”.

El nivel de hacinamiento se muestra en diferente medida dependiendo del centro penitenciario ya que por ejemplo a pesar de que el hacinamiento absoluto es de un 43.5%, en centros como el Gerardo Rodríguez ronda un 132% y San Carlos que alcanza un 125% cifras totalmente excesivas y que lejos de mostrar un avance en el combate del hacinamiento refleja problemas serios en la definición de políticas criminales y atención de la población privada de libertad en Costa Rica. Los cinco centros penitenciarios con mayor nivel de hacinamiento son los siguientes<sup>7</sup>:

Centro Penitenciario	Capacidad Instalada	Capacidad Real	Porcentaje de hacinamiento
Gerardo Rodríguez	535	1242	132%
San Carlos	347	782	125%

7 Información al mes de marzo 2017 suministrada por el Departamento de Estadística del Ministerio de Justicia.

Pococí	810	1452	79.3%
San Rafael	704	1215	73%
Cartago	296	456	54%

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 de las Naciones Unidas; 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.

Respecto del faltante de espacios carcelarios, se han efectuado mejoras a la infraestructura en el centro de Programa Institucional La Reforma, para un total de 1168 nuevos espacios a construir entre finales del 2016 y el año 2017; sin embargo, la sobrepoblación se mantiene en niveles alarmantes, de manera que los nuevos espacios no solucionan el problema estructural. En consecuencia, debe continuarse con el estímulo del 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.

En relación con el tema de los centros semi-institucionales según información suministrada por parte del Patronato Nacional de Construcciones del Ministerio de Justicia se pretende que durante el año 2017 se efectúen mejoras en los Centros de Atención semi-institucionales de Nicoya y de Liberia.

En este mismo orden de ideas debe indicarse que 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 3 894 privados de libertad no parece dejar de crecer; con lo que se observa claramente que ésta no es una solución real al problema de hacinamiento existente en nuestros centros penitenciarios. Finalmente debe indicarse que a la fecha de redacción del presente informe solo se ha construido la Unidad Productiva de La Reforma.

## Vivienda indígena una realidad que tiende a mejorar

La Defensoría de los Habitantes ha señalado en repetidas ocasiones que existen deficientes controles de parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y del Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHNVI) 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.

La Defensoría ha insistido en la puesta de práctica de un manual para el control y la fiscalización de la ejecución de proyectos habitacionales y bonos individuales de vivienda, el cual incluya sanciones para las empresas constructoras que incurran en errores que menoscaben los derechos de la población meta. Este manual se pondrá en práctica en el segundo trimestre del 2017 según lo indicado por parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, lo cual significa un avance importante en la fiscalización de proyectos habitacionales dentro de territorios indígenas.



## Necesidad de brindar una atención integral a las personas migrantes en tránsito

La Defensoría se encuentra dando seguimiento a las condiciones de permanencia y las acciones llevadas a cabo por el Estado para brindar atención a las personas migrantes en tránsito por Costa Rica<sup>8</sup>. En ese sentido, se reconocen los esfuerzos realizados para ir adecuando la dinámica institucional a la realidad de estos flujos, tal es el caso del cierre del campamento DELDU, y la habilitación de otro en el Cruce de Santa Cecilia con mejores condiciones de permanencia, así como la emisión de directrices o circulares que establecen algunas pautas de coordinación entre las instituciones públicas. Sin embargo, resulta necesario señalar que desde sus inicios esta actuación ha sido más de carácter humanitaria (medidas inmediatas relacionadas con el ingreso y permanencia de estas personas), que una respuesta integral de sus necesidades según sus especificidades y la responsabilidad del Estado a partir de su ingreso, lo que ha significado algunas deficiencias o limitaciones en las acciones de coordinación entre todas las instituciones.

Por otro lado, la Defensoría también considera necesario reconocer los esfuerzos realizados por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población migrante y refugiada en el territorio nacional, quienes en el marco de sus competencias y con los limitados recursos que poseen se han convertido en actores claves para la respuesta que el país ha brindado; sin que haya existido una articulación adecuada por parte del Estado para maximizar los recursos y servicios que han sido ofrecidos por estas organizaciones, con el fin de no duplicar esfuerzos y de lograr su máximo aprovechamiento.

La Defensoría considera necesario que el Estado costarricense asuma de forma responsable e integral, la realidad que enfrenta el país como territorio de tránsito para la movilización de estas personas hacia su destino final, con miras a definir acciones de carácter permanente que permitan la atención de sus necesidades y particularidades.

## Dificultades de aseguramiento de personas migrantes y refugiadas: impedimento de acceso y disfrute del derecho a la salud

La Defensoría recibió varias denuncias<sup>9</sup> en relación con diferentes trámites de aseguramiento realizados por personas migrantes y refugiadas ante la Caja Costarricense de Seguro Social, y las dificultades presentadas a éstas para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Manual de Adscripción y Beneficio Familiar<sup>10</sup>. En el informe final con recomendaciones<sup>11</sup>, la Defensoría señaló que al establecer los requisitos para cada trámite administrativo, ninguna institución pública debe extralimitarse en sus funciones y no debe establecer diferencias infundadas y discriminatorias en el acceso a los servicios que brindan, por parte de un determinado grupo de personas que, para este caso en particular, serían las personas extranjeras que habitan en el territorio nacional.

La Defensoría considera que existe una confusión en la terminología empleada por la C.C.S.S en cuanto a la naturaleza y fundamento legal de los requisitos exigidos con base en la Ley General de Migración y Extranjería (L.G.M.E.) y a partir de la cual se establecieron algunas diferenciaciones en el Manual de Adscripción, razón por la cual recomendó que se revisaran las disposiciones contenidas en ese Manual con el fin de reformar su contenido y armonizarlo con los conceptos, categorías migratorias y las regulaciones establecidas en la L.G.M.E, en los siguientes términos: a) permanencia legal en el país; visa o autorización de ingreso al país (artículos 11, 15 y 19 del Manual); c) comprobante de pago del costo del documento de identidad migratorio para personas extranjeras-DIMEX (artículo 15 del Manual); d)

8 La Dirección de Protección Especial tramita el expediente N° 222807-2016 (revisión de las disposiciones, medidas y acciones de carácter general). La Dirección de Niñez y Adolescencia tramita el expediente N° 223244-2016 (seguimiento a las acciones para garantizar la protección integral de las personas menores de edad solas y/o "acompañadas").

9 La denuncia principal se tramitó bajo el expediente N° 174005-2014.

10 Este Manual fue reformado y publicado en el mes de octubre del 2014, por la Gerencia Médica y Gerencia Financiera.

11 Oficio N° 11409-2016 de fecha 16 de noviembre del 2016.

requisito de certificación de estado civil o soltería (artículos 20 y 21 del Manual); e) afiliación al sistema de seguridad social como requisito esencial para finalizar el trámite de documentación de personas extranjeras.

Igualmente, como garantías de no repetición, la Defensoría recomendó la necesidad de que se defina un mecanismo de información ágil y accesible para comunicar a las personas extranjeras las reformas y/o modificaciones de las disposiciones mencionadas, así como un programa de capacitación, información y sensibilización dirigido a los funcionarios y funcionarias de todas las dependencias administrativas que brindan el servicio de aseguramiento de la Caja Costarricense de Seguro Social.

## Personas Indígenas

### Medida Cautelar 321-12 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Defensoría de los Habitantes mantuvo durante el periodo de este informe, el seguimiento a las acciones estatales para la implementación de la Medida Cautelar 321-12 dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de abril del 2015.

De las respuestas a las solicitudes de información<sup>12</sup> requeridas por la Defensoría al Ministerio de Justicia y Paz y de las comunicaciones recibidas de parte del pueblo indígena Salitre así como de las representantes de la organización *Forest Peoples Programme* (FPP), se tuvo conocimiento de lo siguiente:

- En abril del 2016<sup>13</sup> se recibió comunicación de que la segunda propuesta de protocolo también había sido rechazada por el pueblo de Salitre, por lo que se informó sobre la circulación de una tercera propuesta.
- El 2 de diciembre del 2016 en la Ciudad de Panamá, representantes del Estado costarricense y miembros de los territorios indígenas Térraba y Salitre participaron en una sesión de trabajo convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Medida Cautelar 321-12 y se tomaron los siguientes acuerdos:
  - Realizar una reunión en el territorio indígena Salitre en el mes de enero de 2017.
  - Realizar una reunión en el territorio indígena Térraba en el mes de enero de 2017.
  - Generar un acercamiento con el Ministerio Público para establecer un mecanismo de intercambio en relación con el seguimiento de los casos de violencia y agresión que se han presentado en esos territorios<sup>14</sup>.
- Las reuniones acordadas se llevaron a cabo en Térraba y Salitre los días 25 y 26 de enero respectivamente, lamentablemente la Defensoría no recibió oportunamente la comunicación oficial de dichas reuniones ya que fue hasta el 19 de enero (tan solo tres días hábiles antes de la primer reunión) que se recibió la invitación<sup>15</sup> a acompañar dichos encuentros, situación que nos imposibilitó asistir.
- Durante las reuniones, se concertó el nuevo protocolo con el Pueblo Bribri de Salitre, el cual fue suscrito por las partes el 06 de febrero y se acordaron actividades y reuniones posteriores en seguimiento a los acuerdos tomados<sup>16</sup>.

12 Oficios DH-PE-646-2016 del 21 de octubre del 2016, DH-PE- 0810-2016 del 23 de diciembre del 2016, DH-PE-0102-2017 del 03 de febrero del 2017.

13 Oficio MJP-476-04-2016 del 05 de abril del 2016.

14 Oficio MJP-002-01-2017 del 02 de enero del 2017.

15 Oficio MJP-066-01-2016 suscrito por el Ministro ai de Justicia.

16 Oficio MJP-195-02-2017 del 14 de febrero del 2017.

- De acuerdo con información proporcionada por la el Ministerio de Justicia, en el mes de abril se llevarán a cabo las reuniones con la Fiscalía<sup>17</sup> y los pueblos indígenas en los propios territorios<sup>18</sup>.

La Defensoría se complace porque en la sesión de trabajo del 2 de diciembre del año 2016 las autoridades nacionales pactaron una reunión con el pueblo Teribe, el cual desde el dictado de la medida cautelar había estado relegado injustificadamente de los espacios de diálogo y acuerdos. Asimismo, la DHR se mantendrá atenta a las acciones que se realizan para el efectivo cumplimiento de las medidas concertadas.

## **Construcción de un Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas**

Otro proceso de gran impacto para los pueblos indígenas del país al que ha estado dando seguimiento la Defensoría de los Habitantes, es la construcción de un mecanismo general de consulta. Dicha acción tiene como finalidad la de implementar de manera efectiva el derecho de los pueblos indígenas a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo dirigidos a ellos, así como ser consultados cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente.

El proceso liderado por el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, a la fecha de elaboración de este informe, tiene pendiente la realización del segundo encuentro en varios territorios y el Encuentro Nacional.

La Defensoría de los Habitantes en el marco de sus competencias y dada la condición de observadora del proceso, ha participado y en múltiples reuniones y actividades llevadas a cabo en San José y en territorios indígenas, entre ellos, China Kichá, Boruca, Rey Curré, Térraba, Telire y Alto Chirripó, en las cuales ha brindado criterios técnicos y observaciones sobre el adecuado cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, siendo que la propuesta del Poder Ejecutivo es establecer el mecanismo vía decreto ejecutivo, en diferentes espacios la Defensoría ha insistido en la importancia de que dicha disposición normativa sea consultada con los pueblos indígenas previo a su oficialización y publicación. Asimismo, ha señalado la necesidad de que el gobierno establezca una agenda de trabajo particular con los pueblos indígenas que permita una atención integral y ordenada de otros derechos tan relevantes como el de consulta previa.

## **Discapacidad**

Además de lo establecido en el informe número 15733-2013, la Defensoría de los Habitantes, insta a las sucursales de la Caja Costarricense del Seguro Social, para que tomen las medidas que sean necesarias y oportunas, para que las resoluciones de las personas que cuentan con alguna discapacidad, puedan ser resueltas con prioridad, esto con fundamento en el artículo 5 inciso 4., de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificado por Costa Rica mediante ley número 8661, el cual establece que no se considerarán discriminatorias las medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

A partir de lo cual, y con base a esta nueva normativa, la Defensoría de los Habitantes recuerda que para poder cumplir con éstas obligaciones, es necesario disponer de todas las medidas extraordinarias o ajustes necesarios para el respeto, protección y cumplimiento efectivo de los derechos específicos de las personas con discapacidad, en relación con la falta de resolución de las solicitudes de pensión

17 Manifestó su anuencia a participar en las reuniones mediante oficio FGR-753-2016.

18 Oficio MJP-250-03-1017 del 07 de marzo del 2017.

del Régimen no Contributivo presentadas por los habitantes, y en estricta concordancia con el trato diferenciado establecido en el instrumento de derechos humanos, todo lo cual, consolida el mandato constitucional de protección especial a la población con discapacidad.

Las personas con discapacidad se enfrentan a un entorno que no se ha diseñado contemplando sus necesidades. De ahí que diferentes instrumentos jurídicos internacionales así como nacionales, como la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, establecen la obligación de modificar el entorno a fin de garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos. Sobre el particular, la citada Convención introduce el novedoso concepto de **ajustes razonables**.

Cuando se habla de entorno no sólo se refiere al espacio físico, sino a todos los espacios de participación social que rodean a la persona, entre las cuales se incluye la información, la comunicación, actividades, aptitudes, los servicios, entre otros. En relación con los servicios, muchas instituciones públicas tienen un incipiente proceso de ajuste de sus servicios a las necesidades de las personas con discapacidad. La Defensoría de los Habitantes ha constatado tal hecho.

Un caso que ilustra lo anteriormente mencionado son las farmacias de la Caja Costarricense de Seguro Social, que si bien cuentan con ventanillas preferenciales para atender necesidades especiales de diferentes poblaciones, entre ellas, las personas con discapacidad, lo cierto es que la atención se centra la recepción de los recetas, mas no en el despacho de medicamentos<sup>19</sup>. A ese efecto, la Defensoría de los Habitantes intervino y recomendó que las ventanillas preferenciales también despachen los medicamentos que presentan las personas con discapacidad y demás poblaciones con necesidades especiales, de manera preferente.

Si bien la recomendación se giró a una clínica en especial, se hizo extensiva a toda la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud a que el informe final respectivo fue notificado también a la Gerencia Médica, a fin de que amplíe la práctica a toda esa institución.

La Clínica involucrada respondió a la recomendación girada que realizara los ajustes necesarios de modo que las recetas se despachen de forma preferencial a las personas con discapacidad. No se omite señalar que la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad considera como discriminatorio el no conceder ajustes razonables, cuando lo requiera una persona con discapacidad, salvo que impongan cargas desproporcionadas para quienes se encuentren en la obligación de otorgarlo.

A propósito de la discriminación, las personas con discapacidad continúan experimentándola desde formas muy evidentes hasta muy sutiles, lo cual no significa menos graves, sino, más difícil de identificar. Incluso, en ciertas ocasiones, con la supuesta intención de velar por las necesidades específicas de las personas con discapacidad, imponen obstáculos al ejercicio de sus derechos. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en la cual una habitante con discapacidad que no se le permitió el acceso a un curso de cómputo en el Instituto Nacional de Aprendizaje, tras una evaluación de un equipo interdisciplinario con un análisis en donde no se contemplaron las características propias de la solicitante del servicio<sup>20</sup>.

La DHR evidenció tal situación y recomendó realizar una nueva valoración en la que se consideren adecuadamente las características de la postulante. En ese sentido, el Instituto Nacional de Aprendizaje en su informe de cumplimiento informó a la Defensoría de los Habitantes que acogió la recomendación y que realizaría la nueva valoración.

19 Ver expediente: 200973-2015.

20 Ver Exp: 191633-2015.

## **Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad**

El párrafo 2° del artículo 33 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de cada Estado que ha suscrito dicho instrumento jurídico internacional de designar una instancia nacional, que supervise el cumplimiento de sus disposiciones. Esa supervisión consiste en la promoción, protección y monitoreo de los derechos reconocidos en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Como requisito para la designación la instancia debe cumplir con las características establecidas en los Principios Relativos a la Condición Jurídica y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 39386-MRREE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 40 del 26 de febrero de 2016, el Poder Ejecutivo designó a la Defensoría de los Habitantes de la República como el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

A partir de que la Defensoría de los Habitantes fue designada como el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la institución comenzó a tomar una serie de acciones tendientes a asumir las nuevas funciones propias de tal nombramiento, entre las cuales cabe mencionar la elaboración del Proyecto de Instauración del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que contiene la hoja de ruta para implementar dicho Mecanismo de Protección de Derechos.

Asimismo, se diseñaron los perfiles ocupacionales de las plazas asignadas al Mecanismo mencionado mediante Presupuesto Extraordinario y se delimitaron las funciones del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad en el marco de la Defensoría de los Habitantes.

El 25 de enero de 2017, la Defensoría de los Habitantes organizó el acto de oficialización del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el que participaron más de 300 personas representantes de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales.

Ese acto se aprovechó también para realizar una consulta a organizaciones de personas con discapacidad, sobre cómo debieran ser consultadas para su integración a los procesos de seguimiento de la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Es decir, se trató de una consulta sobre la consulta o preconsulta. La Defensoría de los Habitantes no podía presuponer cuáles son las condiciones más adecuadas para consultar a las personas con discapacidad, sino debía preguntarles directamente a las y los interesados. Los datos extraídos de esa consulta son de gran utilidad para construir un procedimiento de consulta.

En estos momentos se encuentran desarrollando acciones dirigidas a formular una propuesta de reforma al Estatuto Autónomo de Organización y del Manual de Macroprocesos de Defensa de la Defensoría de los Habitantes, a efecto de incorporar el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad a la estructura y procedimientos institucionales.

### **Personas adultas mayores**

Además de lo establecido en el informe número 15723-2013, el artículo 3 inciso g) de la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, establece el derecho que tienen las personas que pertenecen a esta población, al poder contar con una pensión de forma oportuna, en caso de que no puedan satisfacer sus

necesidades fundamentales, situación que cobra aún más relevancia y es preciso de destacar que, el Estado costarricense ha ratificado mediante ley número 19.760, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, mediante el cual se establecen diversas medidas que amplían los derechos de ese segmento poblacional a partir de las vulnerabilidades que le son propias, entre ellas, la atención preferencial, contenida en el art. 3 inciso k). Valga menciona este instrumento jurídico internacional resulta vinculante en todos sus contenidos, a partir de su ratificación, debiendo las instituciones públicas a partir de tal mandato, materializar su observancia y aplicación efectiva, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de esta población.

A partir de lo cual, y con base a esta nueva normativa, la Defensoría de los Habitantes recuerda que para poder cumplir con éstas obligaciones, es necesario disponer de todas las medidas extraordinarias o ajustes necesarios para el respeto, protección y cumplimiento efectivo de los derechos específicos de las personas adultas mayores, en relación con la falta de resolución de las solicitudes de pensión del Régimen no Contributivo presentadas por los habitantes, y en estricta concordancia con el trato diferenciado establecido en el instrumento de derechos humanos, todo lo cual, consolida el mandato constitucional de protección especial a la población adulta mayor.

### **De la ampliación de la cobertura de los derechos humanos para las personas adultas mayores**

De la casuística atendida por la Defensoría se desprende la urgente necesidad de que el Estado adopte las medidas correspondientes para revertir o modificar las situaciones de discriminación fundadas en la edad de la vejez, así como el reconocimiento de derechos específicos mediante la suscripción de instrumentos internacionales de carácter vinculante. En tal sentido, durante este período se instó al Estado costarricense a acelerar y concretar la ratificación de Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos las Personas Mayores, para cumplir con el número de depósitos requeridos para su entrada en vigencia, siendo Costa Rica el segundo país en ratificar este instrumento.

En la misma línea, se prestó colaboración al Alto Comisionado de Naciones Unidas en los preparativos de la visita de la Experta Independiente para el disfrute pleno de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (resolución 24/20 del Consejo de Derechos Humanos), realizada del 9 al 18 de mayo de 2016 a nuestro país, mediante el intercambio de información e insumos técnicos para la preparación de la agenda con la sociedad civil a través de la Oficina Regional de América Central. Finalizando con la audiencia conferida a la Sra. Rosa Kornfeld Matte, Experta Independiente para el disfrute de los Derechos Humanos de la Personas Mayores, en la que Defensoría expuso el estado de situación de los derechos de las PAM.

Asimismo, la Defensoría participó en la sesión extraordinaria del "Foro Permanente para el Análisis y Propuestas de las Políticas Públicas en materia de Vejez, Envejecimiento y Personas Adultas Mayores", contribuyendo con la elaboración y exposición de la propuesta técnica para la presentación del Foro ante la Experta Independiente para el disfrute de los Derechos Humanos de la Personas Mayores.

En igual sentido, se participó en la "Sesión Especial sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores" celebrada en la ciudad de Seúl, Corea del Sur, con el objetivo de exponer los avances del país y particularmente las buenas prácticas promovidas por la Defensoría de los Habitantes en relación con la protección y promoción de los derechos de las personas mayores. Al mismo tiempo, se coadyuvó en la sesión específica del proceso técnico y político iniciado en el seno de GANHRI mediante el denominado "*Working Group for Older Persons Rights*", cuyo objetivo es consolidar una propuesta encaminada a la aprobación de una Convención sobre los Derechos de las Personas Mayores en el marco de las Naciones Unidas. Que a la fecha, ha logrado que la Defensoría por primera vez remita un informe especial al Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento de Naciones Unidas respecto al estado de discriminación, abuso y negligencia que presenta la población adulta mayor en nuestro país.

Cabe agregar, que en el mismo período que corre este informe, la Experta Independiente de Derechos Humanos de las Personas Mayores presenta el correspondiente a la visita realizada a Costa Rica, del que merecen destacarse algunas observaciones y recomendaciones coincidentes con los criterios formulados por la Defensoría mediante los distintos informes finales con recomendaciones dirigidos a la institucionalidad pública competente en materia de pensiones del Régimen No Contributivo, de listas de espera en especialidades médicas correspondientes con el perfil geriátrico de las personas de edad, transporte público y entorno seguros y accesibles, a saber:

*"36. La Experta Independiente está preocupada con la información que recibió sobre los trámites administrativos relativos a la obtención del Régimen no Contributivo. La saturación del sistema, la complejidad de los formularios y las largas listas de espera para poder optar por esa pensión, son algunos de los obstáculos que enfrentan las personas de edad para poder efectivamente obtener el beneficio (...)"*

*"48. (...) A pesar de esta infraestructura, la Experta Independiente está preocupada por las largas listas de espera para algunos servicios cruciales para las personas de edad, como oftalmología, cirugía general y ortopedia, y por la falta de atención de emergencia 24/24h. Estas listas de espera son parte de un problema estructural que limita y obstaculiza el acceso preferencial de estos grupos etarios a la salud (...)"*

*"67. La Experta Independiente insta al Gobierno a desplegar todos los esfuerzos para desarrollar programas relativos a accesibilidad, entornos seguros y ciudades amigables, y a que se adopte un programa de resiliencia de las personas de edad en situaciones de riesgo, emergencia o de desastre"*

*96."Los transportes influyen en la movilidad de las personas de edad, por lo tanto es fundamental que se aplique efectivamente la normativa existente que garantiza la gratuidad o la reducción de tarifas de los transportes públicos para las personas de edad, incluido el transporte de cabotaje y ferrocarril, así como que se amplíen los programas de capacitación en los derechos de las personas de edad a los conductores en el ámbito municipal. Asimismo, se necesitan más medidas para mejorar las vías públicas y carreteras y para seguir con las iniciativas relativas al transporte público accesible"*

Asimismo, la Experta Independiente plantea su criterio respecto al rol de la Defensoría en la defensa de los derechos de las personas mayores, al indicar:

*"74. La Defensoría de los Habitantes desempeña un papel fundamental en la divulgación y promoción de los derechos de las personas de edad. Es urgente que se le dote de los recursos económicos y humanos necesarios para que su Defensoría para la Protección de la Persona Adulta Mayor, que actualmente cuenta con una única representante, pueda desarrollar plenamente su labor. La Experta Independiente urge al Gobierno a tomar las medidas necesarias para que la Defensoría pueda brindar asistencia a las personas de edad y velar por la no discriminación y la exigencia de trato preferencial para las personas de edad en las instituciones del Estado y en la prestación de los servicios públicos, incluyendo recursos financieros, humanos y materiales suficientes"*

En este sentido, se adiciona que en este mismo período la Defensoría presentó a las autoridades hacendarias una propuesta presupuestaria de aumento de recursos para el fortalecimiento de la estrategia de defensa de los derechos de las personas adultas mayores con resultados infructuosos pese a la justificación expuesta acerca de la necesidad de avanzar paralelamente con el desarrollo de la protección internacional de los derechos de esta población.

En los siguientes apartados se ilustra el reto que plantea la eliminación de prácticas discriminatorias en contra de este grupo de población en consonancia con lo establecido en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos las Personas Mayores.

### **Derecho a un régimen tarifario diferenciado en el sistema de transporte público remunerado de personas**

La realización de este derecho contemplado en la Ley N°7935, ha implicado que en el lapso de quince años se hayan efectuado diversas acciones de índole administrativa, financiera y judicial a efecto de superar los nudos y prácticas discriminatorias alrededor de su ejercicio por parte de las personas adultas mayores<sup>21</sup>. Largo proceso, que claramente denota que los derechos de esta población aún no están plenamente incluidos en la agenda pública costarricense. En el presente período, la Defensoría expone la intervención tendiente a incorporar este derecho en el esquema tarifario del transporte público remunerado de personas en el servicio de cabotaje con miras a consolidar su aplicación en todas las modalidades existentes; como lo son autobús, tren, cabotaje mayor y menor, para continuar avanzando hacia las respuestas que demanda este grupo poblacional en constante crecimiento y con una cobertura de derechos humanos específicos.

Resulta que la exoneración tarifaria en el servicio público de cabotaje para las personas adultas mayores únicamente se aplica en las rutas de Puntarenas-Paquera y viceversa, Playa Naranjo-Puntarenas y viceversa, no así en la ruta de Puerto Jiménez-Golfito y viceversa conforme con la denuncia recibida<sup>22</sup>. Dentro de la investigación realizada, se constata que tampoco es aplicada en las rutas de Barra de Tortuguero y viceversa, Costa de Pájaros-Isla Chira y viceversa, Puntarenas Isla Chira y viceversa, debidamente registrados en la División Marítimo Portuaria del MOPT y cuyas tarifas no han sido actualizadas desde hace más de 8 años. No obstante, la CCSS aplica en forma automática el rebajo correspondiente del costo del pasaje a la hora de reconocer los viáticos a las personas mayores aseguradas como parte de las prestaciones sociales que por derecho les corresponde.

La regulación y fiscalización del servicio le corresponde al MOPT y la fijación tarifaria a la ARESEP, entidades que junto con el CONAPAM y, por mandato de la Sala Constitucional, se vieron obligadas a adoptar las medidas necesarias para el reconocimiento de este derecho en el servicio de transbordador o cabotaje mayor. En consecuencia, llama la atención de esta Defensoría el rezago que presentan las tarifas para la prestación del servicio en la modalidad de lancha, ya que sin duda alguna, refleja la indiferencia de la institucionalidad competente frente al cumplimiento del derecho en cuestión. Particularmente, porque dentro de la regulación del servicio público de cabotaje no existe un mecanismo de ajuste tarifario que opere en forma automática, tal y como sucede en el servicio de transporte público de autobús. En tal sentido, sobresale la inercia de la ARESEP y, también resulta preocupante que las empresas operadoras del servicio, tampoco hayan solicitado el ajuste tarifario correspondiente, teniendo como resultado que la aplicación de la exoneración o descuento para la población adulta mayor se continúa postergando sin aparente justificación, menoscabando el derecho reconocido y su pleno disfrute para las personas beneficiarias. De igual forma, destaca la falta de acción del CONAPAM en su rol de rector de vejez y envejecimiento para la protección de los derechos contemplados en la Ley N°7935.

Este escenario obliga a recordar que los derechos enunciados en normas internacionales de orden general, han sido adaptados a la población adulta mayor, según su especificidad etaria, a través de Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Por consiguiente, la institucionalidad no puede obviar su responsabilidad en la adecuación de las políticas públicas según lo establecido en dicho instrumento vinculante, con la finalidad de identificar las obligaciones y conductas exigibles tanto para el Estado como para la sociedad en general.

21 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor N°7935.

22 Expediente 214887-2016: Informe Final con Recomendaciones Oficio 01244-2017-DHR-PE del 2 de febrero de 2017.



Por consiguiente, la Defensoría ha emitido las recomendaciones pertinentes para que el Estado no continúe permitiendo la restricción del derecho de las personas mayores a viajar con una tarifa preferencial en el servicio público de cabotaje (mayor y menor) en cumplimiento de lo dispuesto por la legislación nacional, la Convención de cita y de acuerdo a las observaciones formuladas por la Experta Independiente de los derechos de esta población, que en lo tocante, señala: *“Los transportes influyen en la movilidad de las personas de edad, por lo tanto es fundamental que se aplique efectivamente la normativa existente que garantiza la gratuidad o la reducción de tarifas de los transportes públicos para las personas de edad, incluido el transporte de cabotaje y ferrocarril”*<sup>23</sup>.

### **Trato diferenciado como respuesta al impacto de los efectos de la naturaleza sobre las personas mayores, su proyecto de vida y derechos**

La consideración particular, basada en criterios de objetividad y razonabilidad, de las condiciones o características que distinguen a las personas en la edad de la vejez, se constituye en la diferenciación exigida para evitar la discriminación hacia esta población. De tal manera que la atención de las necesidades específicas de las personas mayores mediante un trato diferenciado se instaura como una garantía para el reconocimiento de la dignidad humana sin distinción alguna.

Bajo esta tesitura, se investigó el caso de una adulta mayor que se opuso al desalojo ordenado por el Ministerio de Salud a consecuencia del desbordamiento del Río Cañas y el riesgo latente de inundación que obliga la declaratoria de inhabilitabilidad de su vivienda. La señora adulta mayor aduce su condición de mujer viuda en la edad de la vejez y que tiene a cargo un nieto menor de edad para exigir la reubicación a otra vivienda de condiciones semejantes, ya que la situación que la aqueja se deriva de un hecho de la naturaleza. Que efectivamente incide en el goce y ejercicio de sus derechos, de manera especial, sobre el pleno disfrute del derecho a una vivienda digna, el cual se ha consolidado en el transcurso del tiempo a partir de la adjudicación de la vivienda por parte del INDER (antes IDA) ingresando a la esfera privada de su patrimonio<sup>24</sup>.

En el marco de la resolución del Ministerio de Salud dirigida a las búsqueda de una solución para la población afectada, entre la que destaca la adulta mayor, se desarrolla un plan interinstitucional en coordinación con las autoridades locales de atención de emergencias y desastres naturales. Conforme se avanza en la ruta propuesta para brindar una respuesta a la interesada, se puso de manifiesto una serie de contingencias, que no sólo aumentan su situación de mayor vulnerabilidad, sino que también resultan en una amenaza a otros derechos concomitantes. Resulta que ese estado de situación muestra los desafíos que plantea el abordaje del caso desde un enfoque de derechos.

A criterio de la Defensoría el tratamiento del caso exige un enfoque de derechos humanos que sugiere la revisión de las prácticas de respuesta usualmente aplicadas para la atención de emergencias, al igual que el análisis del impacto de los efectos de la naturaleza en el contexto particular de la vida de las personas, así como a la afectación sobre sus derechos fundamentales. Al mismo tiempo, contribuye a reforzar la visión de las personas como titulares de derechos, que como el caso específico, amerita la aplicación de la perspectiva de género y de envejecimiento mediante un trato diferenciado para hacer efectivo el derecho a la igualdad.

Asimismo, este órgano defensor señala que el caso debe ser aprovechado para analizar y comprender el reto de orden humanitario que plantea la prevención y atención de las consecuencias de los fenómenos naturales, así como los actos administrativos girados a su alrededor. Sin olvidar su relación con los efectos negativos del cambio climático para valorar el riesgo que conlleva una inadecuada intervención que

23 Ver Informe de la Experta Independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad relativo a su misión a Costa Rica, rendido ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el mes de agosto de 2016.

24 Informe final N°10618-2016-DHR-PE del 27 de octubre de 2016.

aumente la vulneración de los derechos de las poblaciones afectadas, en especial la población adulta mayor.

Asimismo, se constituye en una advertencia relativa al impacto de los efectos de la naturaleza sobre las personas, su proyecto de vida y derechos, lo cual permite introducir el cambio de paradigma que trae consigo la protección de los derechos de las personas mayores, concretamente respecto al nivel de vulnerabilidad que pueden presentar en ciertas circunstancias, tal como sucedió con la adulta mayor.

Esta nueva perspectiva igualmente debe permear la gestión de riesgos y respuestas tratándose de personas mayores con la finalidad de reconocerlas como sujetas de derecho y no simples beneficiarias pasivas de las acciones humanitarias. En el caso concreto, es fácil apreciar los inconvenientes para desplegar las estrategias previstas, que no son otra cosa que el reflejo de las condiciones particulares de la afectada, derivadas de la dimensión real del envejecimiento o la vejez y la situación socioeconómica en que se encuentra. Realidad que puede ser modificada mediante un trato diferenciado o consideración especial a las particularidades que la han distinguido y que han excedido su capacidad de encontrar alternativas para contribuir en el proceso seguido hacia su reasentamiento.

Así, el caso resulta ejemplarizante para asegurar las acciones tendientes a superar los obstáculos y limitaciones para restablecer el pleno goce y ejercicio de los derechos de la interesada en razón de su condición etaria, que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores obliga a respetar y proteger para combatir la discriminación hacia esta población.

### **Régimen no Contributivo**

Esta modalidad de pensión abarca a poblaciones que se encuentran en un estado de vulnerabilidad ya sea por su condición de persona adulta mayor o alguna persona que posea una incapacidad general en su salud de dos terceras partes, o sea, que la incapacidad general sea mayor a un 66% de sus facultades físicas, además de su condición especial, es necesario como requisito indispensable, que las personas o su núcleo familiar, no puedan satisfacer sus necesidades básicas y que sus ingresos se encuentren por debajo de la línea de pobreza.

Actualmente la mayor problemática que aquejan las personas solicitantes es referente a la dilación en la resolución a su solicitud de pensión, que en algunos casos llega a superar los dos años, situación que en algunos casos, la pensión podría llegar de manera tardía, a modo de ejemplo, se pueden citar los casos en que la persona fallezca por su avanzada edad o por alguna enfermedad de gravedad.

La CCSS argumenta que los atrasos en la resolución de las solicitudes de pensión, se generan por falta de personal administrativo, básicamente por la falta de trabajadores sociales, que puedan ir a realizar la visita domiciliar para efectuar las entrevistas y determinar las condiciones económicas en las que se encuentra el solicitante. Por otra parte, también se argumenta por parte de esa Institución, que la gran cantidad de solicitudes que se efectúan, generan atrasos importantes y que a cada una de ellas se le atiende por orden de presentación.

La Defensoría de los Habitantes, ha detectado que el mayor atraso en la resolución a las solicitudes de pensión, se encuentran en la zona sur del país, específicamente en Pérez Zeledón, San Vito de Coto Brus, Ciudad Neilly y Buenos Aires de Puntarenas.

Un aspecto importante de resaltar es que el Reglamento del Régimen no Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social, no establece algún plazo para que las autoridades de esa Institución resuelvan las diferentes solicitudes de pensión del Régimen no Contributivo planteadas por los habitantes, de ahí, que tal vacío legal, hace que el plazo recaiga sobre el artículo 261 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública, el cual indica que el procedimiento administrativo deberá

concluirse por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación, plazo que no se cumple en éstos casos y así lo hace ver la Defensoría de los Habitantes a la Caja Costarricense del Seguro Social, a la hora de resolver las quejas planteadas por los Habitantes.

Finalmente, es importante mencionar, que las solicitudes y otorgamiento de las pensiones del Régimen no Contributivo, nunca puede tomarse como si fuera un acto de beneficencia, sino un derecho que tienen las personas a tener acceso a la seguridad social, cuando se encuentran en una condición especial, aunque no hayan cotizado lo suficiente como para tener acceso a una pensión de algún otro régimen de pensiones.

Un retardo prolongado en la emisión de la resolución final a la solicitud de pensión del Régimen no Contributivo es una dilación que va que en contra del deber de las administraciones públicas de garantizar a los administrados una justicia pronta y cumplida, que a su vez, implica la obligación de las autoridades públicas, de resolver las gestiones que se han sometido a su conocimiento, sin mayor demora.

En relación con lo anterior, la Sala Constitucional en reiteradas oportunidades ha indicado lo siguiente respecto al principio constitucional aludido:

*"(...) El derecho a una justicia pronta y cumplida del ordinal 41 de la Constitución Política no se limita, en el derecho administrativo, al ámbito jurisdiccional, esto es, a los procesos que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa creada en el artículo 49 del mismo cuerpo normativo supremo, sino que se proyecta y expande con fuerza, también, a la vía administrativa o gubernativa previa a la judicial, esto es, a los procedimientos administrativos. De modo y manera que es un imperativo constitucional que los procedimientos administrativos sean, igualmente, pronto, oportunos y cumplidos en aras de valores constitucionales trascendentales como la seguridad y la certeza jurídicas de los que son merecidos acreedores todos los administrados"<sup>25</sup>.*

*Adicionalmente, en el Voto número 2008-01376, reiterado en el voto N° 2017-01624, la Sala Constitucional estableció: "(...) Cuando se trata de reclamos o recursos –en que el particular pide la declaración o restitución de un derecho subjetivo-, como lo ha señalado esta Sala, no es el artículo 27 Constitucional el aplicable, sino el 41: "Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes".*

Si bien es cierto, el artículo 41 de la Constitución Política, no establece el plazo en que se debe de resolver alguna gestión ante la Administración Pública, lo cierto también es, que dicho artículo hace una remisión a las leyes para poder establecerlo. Es bien sabido, que el Reglamento del Régimen no Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social, no establece algún plazo para que las autoridades de esa Institución resuelvan las diferentes solicitudes de pensión del Régimen no Contributivo planteadas por los habitantes, de ahí, que tal remisión recae sobre el artículo 261 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública, el cual indica que el procedimiento administrativo **deberá concluirse por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación.**

### **Respecto a la Seguridad Social vista conforme diferentes instrumentos internacionales**

La Defensoría de los Habitantes quiere ser clara al indicar que el país ha suscrito diversos instrumentos internacionales, que han establecido el derecho que tienen las personas a poder tener acceso y disfrute

25 Voto N° 2008-03675 de la Sala Constitucional.

de la seguridad social. A modo de ejemplo el artículo 9 del Protocolo de San Salvador (el cual fue aprobado e incorporado a la legislación nacional mediante Ley número 7907), establece lo siguiente:

“Artículo 9.- Derecho a la Seguridad Social:

*(...) 2. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna decorosa...”*

*Por otra parte, el Pacto de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales -suscrito mediante Ley número 7750-, establece en el artículo 9 lo siguiente:*

*“Artículo 9: Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.*

Adicional al artículo transcrito que precede, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, ha emitido una serie de observaciones generales en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estas constituyen interpretaciones autorizadas sobre las obligaciones de los Estados.

La recomendación general número 19 establece una serie de consideraciones respecto al derecho a la seguridad social y entre ellas están:

“(...) 2.- El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar (...).

3.- La seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social.

4.- De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deben tomar medidas efectivas, y revisarlas periódicamente en caso necesario, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación, a la seguridad social, incluido el seguro social. La formulación del artículo 9 del Pacto indica que las medidas que se utilicen para proporcionar las prestaciones de seguridad social no pueden definirse de manera restrictiva y, en todo caso, deben garantizar a toda persona un disfrute mínimo de este derecho humano. Estas medidas pueden consistir en: a) Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social expresamente mencionado en el artículo 9. (...) b) Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas). En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro (...).”

(El resaltado es nuestro).

Conforme a lo que se ha mencionado a lo largo de este apartado, se puede llegar a la conclusión de que el derecho a obtener una pensión del Régimen no Contributivo, nunca puede verse o tomarse como si

fuera un acto de beneficencia y que merece un trato oportuno y eficaz, como si se tratara de una solicitud de pensión del régimen contributivo.

Además, debe de tenerse presente, que para ésta modalidad de pensión, aunque no se haya cotizado del todo a lo largo de la vida o no se haya alcanzado el mínimo de cuotas para poder optar por una pensión de alguno de los regímenes vigentes en el país, la normativa internacional, ha reconocido que el acceso y disfrute de la seguridad social, constituye un derecho del más alto nivel y Costa Rica, como Estado parte, por medio de sus instituciones, debe de tomar todas las medidas necesarias para poder garantizar el disfrute del acceso a este derecho, -por medio de una pensión del Régimen no Contributivo- a todas aquellas personas solicitantes, que requieran de la ayuda Estatal y que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa interna y así poder garantizarles una mejor calidad de vida, todo esto, con el deber ineludible de resolver las solicitudes de pensión en un plazo razonable a partir del momento en que se efectúa la solicitud.

### Criterio de la Defensoría de la Defensoría de los Habitantes

En el mismo sentido, en que la Sala Constitucional lo ha expresado en su jurisprudencia y conforme a la normativa internacional que el Estado costarricense ha introducido en su Ordenamiento Jurídico, la Defensoría de los Habitantes, tomando en cuenta esos aspectos, anteriormente se ha referido al tema de la dilación en la resolución de las solicitudes de pensiones del Régimen No Contributivo en los siguientes términos:

“Las pensiones del Régimen No Contributivo responden a la política pública destinada a mitigar la pobreza de los sectores más vulnerables y que por diversos motivos sus miembros no pueden generar recursos para cubrir sus necesidades más elementales. Son precisamente los sectores que requieren con más urgencia de la ayuda estatal para subsistir. Estas razones son suficientes para exigir una respuesta oportuna a las solicitudes de pensión, de manera que se cumpla el propósito de la creación de dicho beneficio que es el de auxiliar a la población de más escasos recursos económicos.”

“El artículo 11 del Reglamento del Régimen No Contributivo establece que se aplicarán los mecanismos de selección aprobados por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. No se dispone ningún plazo para la conclusión del procedimiento. Por ende, es preciso acudir a la Ley General de la Administración Pública como fuente supletoria. Asimismo, el artículo 261 de esa Ley señala que “el procedimiento administrativo deberá concluirse, por acto final, dentro de los dos meses posteriores a su iniciación o, en su caso, posteriores a la presentación de la demanda o petición del administrado, salvo disposición en contrario de esta ley”. Si bien dicho plazo no responde a la realidad institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social en cuanto a la capacidad de gestión de dichas solicitudes, lo cierto es que **deben emitir las respectivas resoluciones en un plazo razonable**, en amparo al derecho fundamental del principio de justicia pronta y cumplida (...).

*Por lo tanto la tardanza administrativa que se ha comprobado en el trámite y resolución de los cientos de casos denunciados ante la Defensoría, debe ser atendida sin mayor dilación, en virtud de que los principios rectores de la actuación administrativa han sido ampliamente quebrantados por la institución responsable de la seguridad social. Sin que a la fecha de emisión del presente informe, haya brindado explicaciones a las y los administrados, al igual que a este Órgano Defensor de derechos, que desentrañe el argumento reiterado de que las limitaciones administrativas y presupuestarias derivadas del Plan Nacional de Desarrollo justifican su actuar administrativo, pese a otras falencias encontradas por esta Defensoría (...)*<sup>26</sup>.

26 Informe final con recomendaciones N° 15733-2013-DHR, de la Defensoría de los Habitantes.

Sobre el caso en particular la Defensoría de los Habitantes ha logrado constatar que el plazo establecido en el artículo 261 inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública, ha sido ampliamente superado y al haber sido este hecho denunciado por parte de la persona afectada, además de aducir que padece de algún grado de discapacidad, es oportuno, instar a las sucursales de la Caja Costarricense del Seguro Social, para que tomen las medidas que sean necesarias y oportunas, para que las resoluciones de las personas que cuentan con alguna discapacidad, puedan ser resueltas con prioridad, esto con fundamento **en el artículo 5 inciso 4., de la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, ratificado por Costa Rica mediante ley número 8661**, el cual establece que no se considerarán discriminatorias las medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

### **Discriminación a las personas en razón de su orientación sexual o identidad de género**

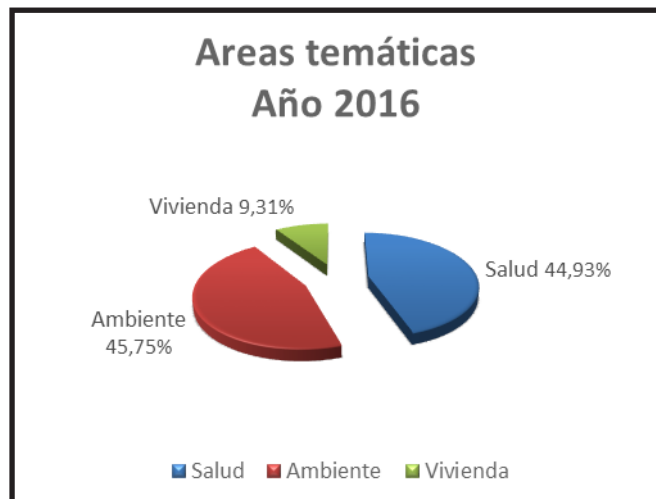
El Estado costarricense presentó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), una solicitud de Opinión Consultiva en relación con las obligaciones del Estado y la identidad de género de las personas *trans*. Esta solicitud se encuentra en trámite ante la Corte IDH bajo el número OC-24 y mediante resolución del 31 de marzo de 2017, se convocó a todas las personas, públicas o privadas, a la participación en una audiencia fijada para los días 16 y 17 de mayo de 2017, con el objetivo de que pudieran exponer y reforzar oralmente sus argumentos ante la Corte para su correcta consideración. El 16 de mayo de 2017 la Defensoría de los Habitantes expuso y defendió sus observaciones ante la Corte, recalcando su preocupación con respecto al poco avance legislativo para el reconocimiento de la identidad de género de las personas *trans* y de las uniones entre personas del mismo sexo, así como de adoptar medidas administrativas que de forma clara y decida actúen sobre la violación a los derechos humanos de estas personas.

## 2.5 Dirección de Calidad de Vida

La misión de la Dirección de Calidad de Vida se circunscribe a la defensa y promoción del derecho a la salud entendido bajo un abordaje integral; el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como el acceso y la calidad de los servicios de salud; el derecho a la vivienda digna y los derechos culturales. Se procura que todas las instituciones del Estado atiendan eficientemente irregularidades, omisiones u otras situaciones constatadas que inciden directamente en el efectivo y pleno disfrute de dichos derechos fundamentales de la población, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República y cumpliendo con nuestro mandato como Institución Nacional de Derechos Humanos con estatus A según los Principios de París.

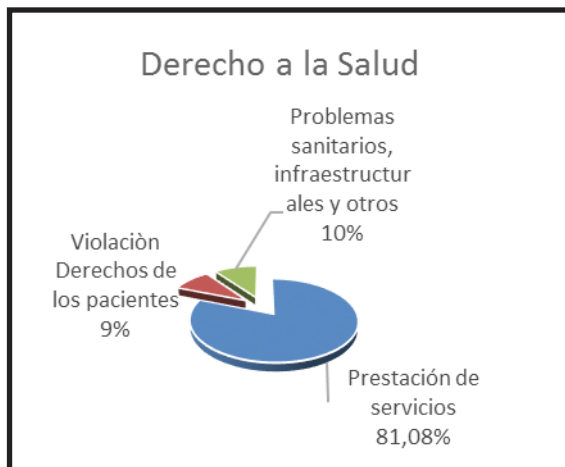
En el año 2016, ingresaron 247 solicitudes de intervención a la Dirección Calidad de Vida distribuidos de la siguiente manera:

Gráfico 1



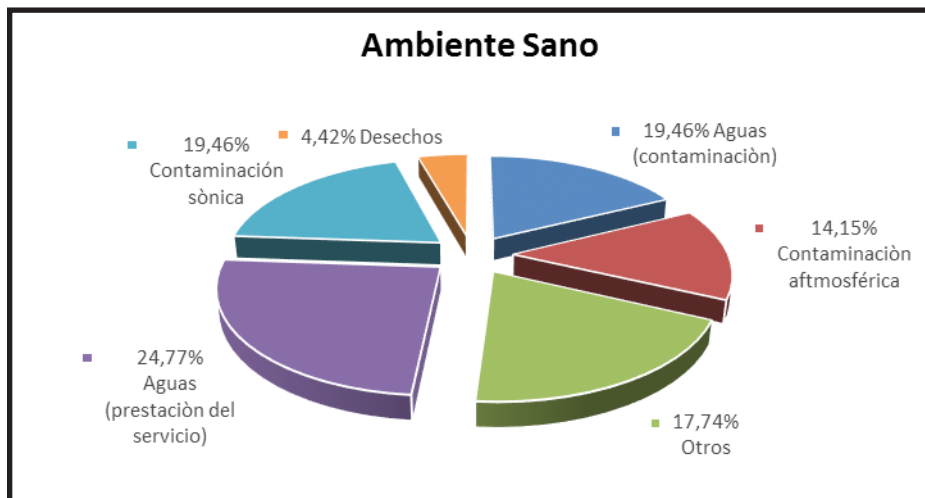
Sobre derechos culturales no fueron recibidas nuevas denuncias durante el período en mención. No obstante lo anterior, la Dirección participa activamente, en la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, en la cual se analizan los inmuebles que pueden ser incorporados al patrimonio nacional, así como denuncias y problemas con la conservación y protección de las edificaciones ya declaradas. En relación con el derecho a la salud, las denuncias al respecto constituyeron un 44,93% de los casos admitidos, la mayoría de los cuales fueron por negación en la prestación de servicios de salud (81,08%), seguido por la violación de los derechos de los pacientes (9%); mientras que el 10% restante obedece a denuncias por problemas sanitarios, obras de infraestructura y mal funcionamiento de EBAIS, entre otros.

Gráfico 2



En cuanto al derecho a un ambiente sano, las denuncias al respecto representan un 45.75% de los casos recibidos, siendo que la mayoría se dan por contaminación sónica, 19.46% (22 casos) y por problemas de prestación de agua potable, alcantarillado pluvial y sanitario, 24.77% (28 casos), contaminación atmosférica por gases, partículas en suspensión y otros, 14.15% (16), inadecuada disposición de excretas, aguas servidas y negras, 19.46% (22 casos), y disposición inadecuada de desechos sólidos y líquidos, 4.42% (5 casos). El resto de denuncias relacionadas con el derecho a un ambiente sano, el 17.74% restante, refieren a problemas por afectación de la biodiversidad, contaminación por rellenos sanitarios, contaminación de suelos, explotación ilegal de flora y fauna, tala ilegal, entre otros.

Gráfico 3



Un 9,31% de los casos admitidos refieren al derecho a vivienda digna, para un total de 23 denuncias recibidas, referentes a la mala calidad constructiva, indebido manejo de asentamientos humanos, deficiencias en estudios socioeconómicos, denegatoria de viviendas de interés social y terrenos inadecuados para la construcción de proyectos de interés social, principalmente.

## Derecho a la salud

El derecho a la salud es reconocido tanto por convenios internacionales como por la normativa nacional<sup>1</sup>, exigiendo al Estado costarricense adoptar medidas específicas y necesarias para que las y los habitantes

1 Artículo 21 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, PIDESC, Protocolo de San Salvador y Ley General de



puedan tener acceso a los servicios de salud, a condiciones saludables y seguras en el trabajo, a un ambiente sano, a una vivienda adecuada así como alimentos nutritivos, acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias apropiadas, acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva. Para ello se debe destinar el máximo de recursos disponibles, ya sean proporcionados por el Estado o a través de la cooperación internacional. Tanto la Organización Mundial de la Salud como la Organización Panamericana de la Salud, reconocen la salud como derecho humano; el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado debe conceptualizarse como parte integral del derecho a la salud, considerando que cualquier afectación al ambiente perjudica la salud de los seres que habitan en este planeta.

El derecho a disfrutar de un ambiente sano y libre de contaminación, también se encuentra garantizado por el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consigna el derecho a un medio ambiente sano y que el Estado promoverá la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, entre otros.

En el año 2000, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el período de sesiones N° 22, emitió la Observación General N° 14 (en adelante OG14), referente al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Dicha recomendación indica: "... *La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos* <sup>2</sup>".

La OG14, señala que el derecho a la salud abarca cuatro elementos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Asimismo, impone a los Estados partes tres tipos de obligaciones: a) Respetar y no interferir en el disfrute del derecho a la salud; b) Proteger para adoptar medidas que impidan a terceros (actores no estatales) interferir en el disfrute del derecho a la salud; y c) Cumplir adoptando las medidas positivas para asegurar pleno goce al derecho a la salud (por ejemplo, adoptando leyes, políticas o medidas presupuestarias apropiadas).

A continuación se detallan algunas de las intervenciones de la Defensoría en garantía del efectivo y pleno disfrute del derecho a la salud.

### **Participación ciudadana en la gestión ambiental**

La participación ciudadana y el derecho a la información clara y concisa constituyen elementos esenciales para procurar una democracia verdaderamente participativa, actuándose en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente, entre otra normativa nacional, así como para asegurar un enfoque basado en derechos humanos como elementos esenciales en la implementación de todo proyecto, escuchándose y respetándose así la voluntad de la población.

La Defensoría de los Habitantes ha participado del proceso gestado por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) denominado "Mecanismo de participación ciudadana en proyectos de energía"<sup>3</sup>, siguiendo los compromisos adquiridos en el VII Plan Nacional de Energía (2015-2030); en el cual se

---

Salud.

<sup>2</sup> Fuente: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>, Derecho a la salud. Nota descriptiva 323, noviembre del 2013. Organización Mundial de la Salud.

<sup>3</sup> El proceso ha generado tres documentos con participación de los diferentes sectores público y privado que asistieron a las sesiones de trabajo: a) Lineamientos para la Mejora en los Términos de Referencia en la Evaluación de Impacto Ambiental para el Mecanismo de Participación Ciudadana; b) Guía de Buenas Prácticas para la Participación Ciudadana en las Etapas Previa al Estudio de Impacto Ambiental; y c) Guía interna de Participación dentro del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

establece la sostenibilidad del desarrollo eléctrico como uno de sus ejes temáticos. En ese plan, la sostenibilidad ambiental y social implica un uso racional de los recursos naturales, procesos transparentes, de diálogo, respeto y trabajo conjunto entre el Estado, los diferentes sectores involucrados y la sociedad civil, con la consigna de, entre todos, encontrar alternativas que concilien el interés nacional. Es así que se promueven espacios de participación pública informada y activa en las distintas fases de ejecución de desarrollo de proyectos y la validación de los intereses de las comunidades del área de influencia directa en las propuestas de desarrollo.

En las sesiones de trabajo, la Defensoría compartió los criterios definidos por la institución sobre el tema, entendido como un criterio fundamental en materia de derechos humanos. Se ha insistido en la necesidad de que esta experiencia sea replicada en todos los proyectos de análisis por parte de la SETENA, y es así como lo está visualizando el MINAE.

La Defensoría también ha participado en el proceso instaurado por el Estado para la "Generación de una Política Nacional de Aprovechamiento Sostenible de Camarón, Generación de Empleo y Combate a la Pobreza", como observador y garante del mismo, de tal forma que los diferentes sectores identificados durante el proceso de diálogo, sean debidamente escuchados y analizados sus intereses en el proceso de toma de decisiones por parte del Estado costarricense.

La Defensoría de los Habitantes, en su participación en múltiples actividades, ha abogado por la realización de "conversatorios" bajo una metodología participativa, en el cual cada una de las personas convocadas pueda exponer sus puntos de vista, bajo la implementación de una participación ciudadana bajo el marco de gobierno abierto. Este proceso ha sido liderado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), MINAE e Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA).

En este marco de participación institucional, por ejemplo, se pudo observar que en el componente de integrantes del sector de pesca artesanal no había representación de pescadores del Caribe, y que se traducía en un sesgo en la democratización de la participación. Ante esta situación, luego de un proceso previo de visita a la comunidad costera de Barras del Colorado en la costa Caribe, la Defensoría constató la importancia de incorporar a estas comunidades dentro de la "Mesa de diálogo sobre la pesca de camarón de arrastre" y se logró la inclusión de un representante de la comunidad del Caribe en la Mesa de Diálogo.

### **- Disfrute de un ambiente sano y libre de contaminación**

La atención de las denuncias por contaminación atmosférica proveniente de partículas en suspensión y emisiones de gases tanto del transporte automotor como de fuentes fijas, ha sido una preocupación constante de la Defensoría de los Habitantes, por su afectación directa a la salud de la población. La Ley General de Salud es clara en precisar cómo corresponderá a las autoridades de Salud la aplicación y el control del cumplimiento de la normativa que regula la protección del ambiente y la participación del Estado al implementar las medidas necesarias para garantizar a las y los habitantes un ambiente sano.

De ahí la necesidad de una intervención más proactiva por parte de las autoridades del Ministerio de Salud (MS) 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 y se definan 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 bienestar.

La Defensoría de los Habitantes participa en comisiones interinstitucionales<sup>4</sup> que analizan la normativa nacional e internacional, con el fin de redactar normas internas que ayuden a disminuir el problema de la contaminación por emisiones atmosféricas. En virtud de esa participación, la Defensoría se constituye en garante del proceso en transparencia y participación ciudadana y de que no se limite el pleno disfrute del derecho a la salud y a un ambiente sano y libre de contaminación. La experiencia institucional en la atención de denuncias sobre contaminación atmosférica, representa un aporte importante para la discusión de la normativa propuesta<sup>5</sup>.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ha tramitado en años recientes numerosas denuncias en relación con la afectación de la salud humana, del ambiente y del recurso hídrico por el uso de agroquímicos en forma excesiva, incluso iniciándose una investigación de oficio<sup>6</sup> que permita determinar la regulación que actualmente existe en el país en esta materia, los tipos de agroquímicos que están siendo utilizados y su impacto en el ambiente y en la salud humana. En este proceso, se ha requerido la información pertinente a todos los ministerios e instituciones competentes, incluidos el MAG, MS, MINAE, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Seguros (INS) y Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), otorgándose particular atención al análisis de la nueva normativa emitida en relación con el registro de plaguicidas en el país, valorando la efectividad del producto en la práctica agrícola y los riesgos a la salud humana y al ambiente que éste pueda implicar.

Del mismo modo, la afectación al derecho a un ambiente sano y a la salud de la población por actividades que generan contaminación por ruido, ha sido ampliamente analizada por la Defensoría de los Habitantes y continúa siendo causa de principal denuncia contra el MS y las Municipalidades. En el año de gestión, producto de denuncias puntuales<sup>7</sup> sobre contaminación sónica generada por las actividades de animación, musicales y de realización de juegos pirotécnicos en un hotel cercano a viviendas, se procedió a realizar un abordaje integral de esta problemática que afecta a muchos habitantes de Costa Rica, enfatizando el respeto a los derechos a la vida, a la salud, a la intimidad, a un ambiente sano y el derecho de todos al descanso.

Los resultados de la intervención y la recomendaciones giradas han sido acogidas<sup>8</sup> en su mayoría, por el MS, instancia que ha emitido diversas directrices<sup>9</sup> a las autoridades de salud del país en cumplimiento de los procedimientos y conceptos establecidos en el "Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido"<sup>10</sup> y el Decreto Ejecutivo N° 32692, "Procedimiento para la Medición de Ruido".

Asimismo, en cumplimiento de lo señalado por la Defensoría, dicho ente ministerial realizó un taller sobre "Medición y Evaluación del Ruido Ambiental" a 30 de sus funcionarios y, actualmente, se trabaja en una modificación para incluir, en un solo documento, las dos normas vigentes a la fecha, con el nombre "Reglamento de emisión y calidad de ruido y vibraciones", ampliándose el ámbito de acción. La Defensoría estará presente en este proceso y realizará las observaciones correspondientes y trabajará,

4 Comité Técnico Nacional de Combustibles y Consejo Técnico de Normas de Emisión e Inmisión.

5 Durante el año 2016, se aprobaron las siguientes normas: INTE 41-01-01:2016, Gasolina RON 91, RON 95 y sus mezclas con etanol carburante anhidro desnaturalizado; INTE 41-01-02:2016, Especificaciones para Bunker C; INTE 41-01-03:2016, Combustibles. Diésel. Especificaciones; INTE 41-01-04:2016, Combustibles. Gas Licuado de Petróleo. Especificaciones; e INTE 41-01-05: 2016, Biocombustibles. Etanol Carburante Anhidro. Asimismo, se publican dos reglamentos: el Reglamento sobre la configuración de los sitios de muestreo en chimenea y ductos para la medición de contaminantes atmosféricos provenientes de fuentes fijas, y el Reglamento de Calidad del Aire para Contaminantes Criterio, Decreto Ejecutivo número 39951-S.

6 Solicitud de intervención N° 218458-2016.

7 Solicitud de intervención números 91426-2011 y 122410-2013.

8 A la fecha el Ministro de Salud ha manifestado en forma expresa ante la Defensoría la acogida de sus recomendaciones, acorde con lo cual ha gestionado las directrices correspondientes.

9 Directrices DGS-3358-2015 del 8 de noviembre de 2015 y DM-RC-8225-2016 del 5 de diciembre de 2016.

10 Este reglamento fue promulgado luego de un trabajo coordinado con la Defensoría de los Habitantes para mejorar las condiciones en que se atendían las denuncias por contaminación por ruido en el país. No obstante lo anterior, siempre hay detalles por solucionar como el hecho que el Ministerio de Salud no acoge la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de poner, como límite de ruido en horas de la noche, los 40 decibeles.

en coordinación con el MS, en talleres de revisión del proyecto de reglamento así como actividades de divulgación del reglamento, una vez que éste se apruebe y publique.

### - Derecho humano al agua y al saneamiento

El problema de aguas negras y residuales en el país es bastante complejo y, por muchos años, no se prestó la atención debida a su correcta disposición final ni al mantenimiento de la infraestructura existente para su tratamiento. Lo anterior ha resultado en la interposición de múltiples denuncias en la Defensoría de los Habitantes, sobre la afectación tanto del recurso hídrico como de la salud y la calidad de vida de los y las habitantes del país.

En el año 2016 entró en operación la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Los Tajos, operada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), que pretende cubrir un 65% de la población del GAM (aproximadamente, un millón de habitantes), rehabilitar y extender colectores y redes secundarias en más de 361 km del área metropolitana, en coordinación con municipalidades de la provincia de San José. La Defensoría de los Habitantes da seguimiento a este proyecto, con el que se espera se solucione parte del problema relacionado con el manejo y disposición de aguas residuales, que afecta la salud y el medio ambiente. Es necesario que proyectos similares se desarrollen en otras partes del país.

En cuanto al acceso al servicio de agua potable, la Defensoría de los Habitantes ha venido trabajando con el AyA, ASADAS y municipalidades para la atención de las denuncias por desabastecimiento. Algunos de los problemas que se han presentado relacionados con el desabastecimiento de agua potable se han presentado en Montserrat de Alajuela, San Ramón-Palmare, Aserri,<sup>11</sup> la zona de Santa Teresa y Mal País<sup>12</sup>, entre otros; donde ya sea el AyA o el gobierno local, según corresponda, están generando proyectos para mejorar el acceso al agua potable para las y los habitantes<sup>13</sup>.

La Defensoría de los Habitantes ha venido investigando, a profundidad, el problema presentado en Cañas, Guanacaste sobre la contaminación del agua con arsénico<sup>14</sup>. La información que ha solicitado la institución a entes competentes y científicos así como la recibida de las personas afectadas o interesadas; el trabajo de campo realizado a la fecha; las informaciones periodísticas; las consultas bibliográficas y hasta la jurisprudencia existente; evidencian la trascendencia del problema y complejidad de su análisis dada la cantidad de variables asociadas.

### - Acceso a los servicios de salud

La alarmante situación existente en la gestión de las listas de espera en los servicios de salud brindados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), han obligado a la Defensoría a realizar un constante seguimiento sobre las múltiples propuestas planteadas para su atención en cuanto a la garantía de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, --los cuatro elementos del derecho a la salud establecidos por la OG14--, en la atención en salud que requiere la población. En este proceso de seguimiento, durante el año 2016 se percibió resistencia por parte de la CCSS a brindar información, al extremo que fue necesaria la convocatoria directa a las autoridades superiores, para que se rindieran en forma presencial los resultados y avances de las estrategias implementadas.

La principal estrategia implementada por la CCSS refiere al "Plan Institucional de Abordaje Integral de Listas de Espera"<sup>15</sup>, como herramienta de gestión que integra estrategias, objetivos y metas de carácter

11 Solicitud de intervención N° 121899-2013.

12 Solicitud de intervención N° 152914-2014.

13 Solicitud de intervención N° 209529-2016.

14 Solicitud de intervención N° 130887-2013.

15 Acuerdo Junta Directiva Caja Costarricense del Seguro Social, artículo 24 sesión número 8773 de 23 de abril del 2015.

coyuntural y estructural en el corto, mediano y largo plazo y, cuyo objetivo primordial es contar con tiempos de espera óptimos en consulta especializada, pruebas diagnósticas y terapéuticas, así como intervenciones quirúrgicas. Su valoración por la Defensoría no ha sido de total satisfacción y convencimiento, ya que se han evidenciado propuestas reiterativas de otros años que no han llevado a cambios sustanciales o estructurales en la materia, no existe análisis de otras variables relevantes en la materia, no hay un abordaje integral junto con otras temáticas que sí inciden y se evidencia total omisión en participar a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Las "Listas de Espera" mayor a un plazo de tres meses (plazo aceptable según los organismos internacionales de salud) son la consecuencia no solo de un factor, sino que son el resultado de una muticausalidad de ellos. Lo anterior hace de las "Listas de Espera" un problema sensible para las y los habitantes de este país, dado que su impacto negativo afecta directamente el acceso al derecho a la salud.

La Defensoría, bajo un nuevo abordaje, ha considerado oportuno y efectivo centrarse en una de las determinantes del mencionado problema, la cual se considera conlleva más dificultad para su atención, regulación y definición oportuna, como lo es el proceso de dotación, formación y distribución de los especialistas médicos. El objetivo de esta nueva estrategia de intervención será realizar un análisis de las variables relacionadas con especialistas médicos (dotación, formación y distribución) como causas que inciden en largas listas de espera que hoy viven los "servicios de salud" del país y que impactan de manera negativa en la prestación de dichos servicios, con el propósito de llegar a identificar acciones que tiendan a una prestación más eficiente de los mismos, a partir del giro de recomendaciones, según corresponde a la Defensoría.

Desde el año 2010, dos representantes de la Defensoría, en cumplimiento de un acuerdo de la huelga de médicos residentes que se dio en ese año, forman parte de la Comisión de Distribución de Especialistas, en calidad de testigos de honor, para verificar la legalidad y la transparencia del proceso de asignación de médicos especialistas en la Caja Costarricense de Seguro Social. Durante el año 2016, fue posible verificar la necesidad de revisar dicho acuerdo, y proponer la necesidad de establecer un procedimiento que regule el funcionamiento de la mencionada comisión y que garantice transparencia, seguridad jurídica, tecnicidad y univocidad de criterios. El reto, en el año 2017, se plantea en la revisión de las actas de la Comisión, la verificación del marco normativo que regula el funcionamiento de la Comisión y el seguimiento puntual de la asignación de los profesionales, como eje central del trabajo; lo anterior como parte de la estrategia de intervención en materia de "Formación y Distribución de Especialistas" antes mencionada.

La Defensoría de los Habitantes, con ocasión de la huelga presentada en marzo del 2015 en el Servicio de Emergencias del Hospital San Rafael de Alajuela, instruyó un proceso de investigación sobre el estado de situación de estos servicios en todos los hospitales del país<sup>16</sup>. Las gestiones realizadas en la fase de investigación permitieron constatar similitudes en los problemas de atención debido a fallas tanto a nivel de infraestructura; recurso humano; equipamiento; así como de una organización estandarizada; problemas de hacinamiento; falta de camillas; pacientes en sillas; pasillos saturados; presencia del fenómeno denominado *boarding* (pacientes en emergencias ya diagnosticados y con tratamiento para ser internados, pero que por falta de camas en el servicio correspondiente se mantienen ubicados en el servicio de emergencias); un promedio de atención de 200 a 400 consultas diarias; ausencia de protocolos de atención uniformes para todos los establecimientos de la CCSS y deficiente funcionamiento en Red de Servicios.

Luego de las múltiples acciones realizadas, se elaboró en informe final con recomendaciones (oficio N° 10243-2016-DHR -[CV] de fecha 20 de octubre de 2016), en el cual se definió la posición institucional sobre el tema y se giraron recomendaciones a la Presidencia Ejecutiva y a la Gerencia Médica de la

16 Solicitud de intervención N° 192665-2015.

CCSS, solicitando la elaboración de un diagnóstico de la situación de todos los Servicios de Emergencias del país, que se confeccione una estrategia para abordar la situación y mejorar su eficiencia; que se establezca un cronograma de acciones identificando responsables y plazos; generar una estrategia de información y educar a la población sobre los supuestos en los cuales sí es procedente acudir a los servicios de emergencias, informando a su vez sobre las opciones disponibles y accesibles para la atención en salud que ofrece la seguridad social; establecer mecanismos de evaluación y monitoreo sobre la calidad, accesibilidad, disponibilidad y adaptabilidad de los servicios de emergencia, con participación de los y las pacientes; teniendo claridad que todos estos procesos deben realizarse con constante participación con la población, garantizando transparencia y acceso a la información.

Emitido el informe final con recomendaciones, y a partir de la información suministrada por CENDEISSS y la Dirección de Proyección de Servicios de Salud de la CCSS, se constató que para "Medicina de Emergencias" la necesidad de dotación es de 70 especialistas, y que de acuerdo con la capacidad instalada que tiene la Institución, para el período 2017 se aprobaron solamente 4 plazas de médicos residentes (G1) en dicha especialidad.

En un Estado que aspira a un goce efectivo del derecho a la salud, la calidad, igualdad y la oportunidad en la atención, constituyen elementos de vital observancia. En este sentido, la saturación, el hacinamiento, el tiempo de espera tanto en el servicio como para internamiento transcurrida la atención de los servicios de emergencias, se han constituido en una fuente permanente de inequidad que plantea serios problemas éticos y de protección del derecho a la salud de las y los usuarios.

Los servicios de emergencias, requieren de una excelente planificación y organización para generar una gestión oportuna que permita dar solución a las necesidades de los usuarios. La capacidad resolutive es determinante en este campo: profesionales preparados en conocimientos, ética y sensibilización sobre los derechos de las y los pacientes y habilidades para el buen desempeño, infraestructura y equipamiento son elementos que permitirían satisfacer eficazmente la demanda real de los usuarios según cada especialidad, más en aquellos casos donde se compromete la vida de las personas o el funcionamiento de uno de sus órganos.

Si bien ya se han iniciado acciones para fortalecer los servicios de emergencias, actualmente por medio de la Comisión "Fortalecimiento de los Servicios de Emergencia de la CCSS" se trabaja en el diagnóstico final de los 29 servicios de emergencias de los hospitales del país. Se procederá luego a consolidar la información obtenida a fin de determinar las brechas existentes e identificar las acciones por implementar.

La Defensoría también ha dado seguimiento a la atención oportuna en los servicios diagnósticos de TAC. Después de múltiples gestiones se ha tenido un impacto positivo, de tal forma que a la fecha las listas de espera de los servicios de diagnóstico de TAC en su mayoría no pasan de 90 días de espera y los casos identificados como urgentes son atendidos con apoyo de otros hospitales. Además, la CCSS ha informado a la Defensoría de dos proyectos para la adquisición de aparatos de TAC correspondientes al Proyecto Tomógrafos Helicoidales Multicorte, el cual está dirigido a hospitales regionales (Max Peralta, Tony Facio, San Carlos, Enrique Baltodano y San Rafael de Alajuela) y está en fase de ejecución. Se espera que termine de ejecutarse por completo en un plazo de 62 semanas y el Proyecto Tomógrafos Nacionales que incluye a los hospitales San Juan de Dios, México y Calderón Guardia. Ya se realizaron los estudios preliminares y anteproyectos y se pidió a la Contraloría General de la República un permiso para realizar una compra concursada.

Con respecto de la accesibilidad a los servicios de salud, la población privada de libertad recibe servicios de atención médica con múltiples dificultades en la prestación. Los atributos del derecho a la salud no deben ceder en virtud de la privación de libertad. No por el hecho de que una persona haya incurrido en un ilícito y esté cumpliendo su pena privativa de libertad, pierde los atributos concomitantes al derecho a la salud, sea garantizar atención en salud en condiciones de calidad, oportunidad, integralidad, continui-

dad, entre otros. Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio<sup>17</sup> respecto de diversos temas estructurales que afectan a la población privada de libertad, a través de una estrategia metodológica basada en inspecciones, entrevistas con los diferentes actores, reuniones con los tomadores de decisiones, entre otros.

A través de gestiones puntuales de la Defensoría, ejercicio de la magistratura de influencia, inspecciones y diálogo permanente con las autoridades médicas se han logrado algunos beneficios en dicho servicio, mejorando la atención médica pronta y oportuna para las personas privadas de libertad en casos puntuales presentados,<sup>18</sup> mejoramiento en las coordinaciones con los diferentes centros de la CCSS,<sup>19</sup> disfrute efectivo de los derechos y obligaciones de los privados de libertad en su condición de pacientes (derecho a la información, derecho a la intimidad)<sup>20</sup>.

## Capacitación y sensibilización en derecho a la salud

La Dirección de Calidad de Vida, desde el mes de febrero del 2016, inició un proyecto de capacitación y sensibilización en derecho a la salud dirigido a funcionarios y funcionarias 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 y Salud, Bioética" por medio de actividades de capacitación directa en su propio lugar de trabajo<sup>21</sup>.

Los contenidos del proyecto incluyeron temas de "*Derechos Humanos, introducción al Derecho a la Salud, Derecho Médico, Derecho Sanitario y Bioéticos, nociones básicas de Bioética y Salud, Derechos de los pacientes y obligaciones de las y los prestadores de los servicios de salud*". Se generó un acercamiento con las y los funcionarios de la CCSS para la discusión y la reflexión de temas sanitarios que sensibilicen acerca de las implicaciones legales y éticas de la prestación de servicios de salud, creando un espíritu crítico/propositivo y una especial capacidad en el funcionario de detectar y solucionar problemas éticos y legales en la prestación de los mismos. A la fecha se ha logrado una participación de aproximadamente 600 funcionarias y funcionarios.

## Derecho a una vivienda adecuada

Este es un derecho humano reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Observación General N° 4 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se orienta a determinar que el derecho de vivienda adecuada debe satisfacer condiciones y reunir como mínimo la seguridad de la tenencia que permita a las personas tener protección legal contra el desahucio; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; acceso al agua potable, al alumbrado público, las instalaciones sanitarias y de lavado, a eliminar desechos, al desagüe de terrenos y a los servicios de emergencias sin discriminación para ningún habitante; deben ser asequibles para aquellos grupos en situación de desventaja o grupos desfavorecidos, como los adultos mayores, las personas con discapacidad, las personas VIH positivos o las víctimas de desastres naturales; asimismo,

17 Solicitud de intervención N° 210564-2016.

18 Algunos ejemplos solicitudes de intervención N° 202944.2015, 203997-2015, 209063-2015, 199226-2015, 206317-2015, 220616-2016, 221027-2016, 223154-2016.

19 Solicitud de intervención N° 201469-2015.

20 Solicitud de intervención N° 203044-2015, 207460-2016, 207597-2016, 223423-2016.

21 El proyecto cuenta con una alianza con la CCSS, con el Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS) impartiendo en forma conjunta siete cursos adicionales a los antes citados y con el Centro de Desarrollo Social de la CCSS (CEDESOS) con quien dio inicio el programa de la CCSS de formación en Ética y Valores por implementarse en el 2017. Se cuenta con cooperación del Defensor del Pueblo de Argentina a través de teleconferencias y expertos internacionales, uno de Holanda en Derecho Sanitario y otro de Venezuela en derechos reproductivos.

las viviendas deben ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, garantizar seguridad física de sus habitantes; los gastos deben ser soportables, de tal forma que las tasas de interés en vivienda de entidades bancarias y los pagos de alquiler no deben comprometer la satisfacción de necesidades básicas de sus ocupantes y no se debe cumplir con la expresión de la identidad cultural de los miembros que la ocupan.

Durante el año 2016 se evidenciaron limitaciones en el criterio de habitabilidad de las viviendas por parte del Estado. Por ejemplo, las familias del proyecto de vivienda La Flor<sup>22</sup> en Matina denunciaron ante el Banco Hipotecario de la Vivienda y ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos que sus viviendas presentaban daños que ponían en peligro la integridad de sus ocupantes. A partir de la intervención de la Defensoría, el Banco de Costa Rica, entidad autorizada del proyecto, accedió a que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos realizara una auditoría en las viviendas, confirmando lo que las familias denunciaron y liderara el proceso de reconstrucción en conjunto con la empresa constructora. Por iniciativa de la Defensoría, se garantizó el derecho a la información de las familias afectadas en atención al proceso gestado por las instituciones del Estado en garantía de su derecho humano a una vivienda segura.

Como ejemplos de limitaciones al criterio de asequibilidad de una vivienda adecuada, se tiene el caso de la quiebra de una empresa que estaba a cargo de la construcción de varias viviendas de interés social. Las familias beneficiarias del bono de vivienda vieron dilatado hasta por un año la construcción de sus casas. A partir de la intervención de la Defensoría de los Habitantes en conjunto con el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y las entidades autorizadas se logró que otra empresa constructora asumiera la construcción de todas las viviendas afectadas.<sup>23</sup> Asimismo, la imposibilidad en el trámite de bonos individuales de vivienda por parte del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) por alrededor de 3 años dada la restricción impuesta por el BANVHI ante la deuda existente años atrás, además del desorden existente en la tramitación de bonos de vivienda, generó una intervención de esta Defensoría con los jefes de ambas instituciones, la cual concluyó satisfactoriamente con un acuerdo y levantamiento de la restricción para las familias postulantes<sup>24</sup>.

Las limitaciones a la asequibilidad a una vivienda adecuada de las víctimas de desastres naturales, continúa siendo un tema de atención institucional. El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) no posee un trámite expedito para garantizar que las víctimas de una emergencia recuperen su vivienda en un corto plazo, cuando no cumplen con los requisitos que exige la Ley 7059 y no tienen la posibilidad de asumir un crédito para resolver su problema de vivienda. Como ejemplo de esta situación, debe mencionarse lo sucedido con la Tormenta Tropical Thomas que afectó al país en noviembre del 2010 y todavía al 2017 hay familias que continúan en la búsqueda de una solución de vivienda producto de esa emergencia<sup>25</sup>. En Calle Lajas en Escazú, una de las zonas más afectadas, fue hasta después de 6 años que las personas que calificaron dentro SFNV y lograron una opción de vivienda evitando el desarraigo. En el 2010 varias familias se vieron afectadas por un deslizamiento de los terrenos producto de saturación del suelo por las intensas lluvias en Bajo El Cacao y Las Mandarinas en Atenas<sup>26</sup>. Al día de hoy no se les ha podido dar solución a todas las familias pese al apoyo de la comisión interinstitucional integrada para dichos efectos. Ejemplos más recientes son lo sucedido con el Huracán Otto y el incendio en León XIII, Tibás; donde familias quedaron sin vivienda y tendrán que esperar mucho tiempo para dar solución a este problema, con el condicionante de calificar dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

22 Solicitud de intervención número 206487-2016-SI.

23 Algunos ejemplos son las solicitudes de intervención N° 185069-2015-SI y N° 191384-2015-SI.

24 Algunos ejemplos son las solicitudes de intervención N° 135135-2013-SI, 207212-2016-SI, 186608-2015-SI, 212634-2016-SI.

25 Solicitud de intervención N° 75033-2011-SI.

26 Solicitud de intervención N° 93862-2012-SI, 72237-2010-SI y 95854-2012-SI.



Sobre el tema, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, en oficio MIVAH-DMVAH-0740-2016, indica que en la Asamblea Legislativa se encuentra el proyecto de ley N° 18.799 "Adición de un título octavo, capítulo único a la Ley 7502 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, para la creación de un Régimen de Atención de Soluciones de Vivienda de Interés Social en casos de Emergencia". La Defensoría aplaude esta iniciativa e insta a las instituciones competentes a impulsar y hacer el *lobby* político necesario para que las y los diputados agilicen su aprobación.

En oficio MIVAH-DMVAH-0721-2016 del 31 de octubre de 2016, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos informó que sobre la identificación de terrenos adecuados para construir, se ha estado analizando la aptitud de terrenos para proyectos concretos que cumplan con una buena ubicación en cuanto a centros de población, cercanía, acceso a servicios básicos, regulaciones urbanísticas y demanda existente, gestión que se considera como necesaria para garantizar a las y los habitantes el disfrute del derecho a una vivienda adecuada<sup>27</sup>.

Si bien las instituciones que integran el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, encabezado por el Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos, han realizado esfuerzos importantes para garantizar a las y los habitantes el pleno y efectivo disfrute del derecho a una vivienda adecuada, la situación de las familias que pierden su vivienda producto de una emergencia, por ejemplo, evidencian como en esta temática persiste la necesidad de una efectiva y oportuna coordinación interinstitucional, cuya intervención promueva cambios importantes que agilicen los procesos y garanticen mejores condiciones de vida para la población en condición de extrema pobreza ubicada a lo largo y ancho del territorio nacional.

### Casos emblemáticos en la Dirección de Calidad de Vida

Número de solicitud de intervención	Tema
<b>68678-2010</b>	Listas de espera en servicios de radio-diagnóstico de la red del Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia
<b>214276-2016</b>	Proceso de negociación interinstitucional por falta de agua en la zona de Miravalles 2 en Tirrases de Curridabat
<b>121899-2013</b>	Seguimiento a problemática de falta de agua en el cantón de Aserrí
<b>103913-2012</b>	Dotación de equipo de Rayos X a la Clínica de Pavas
<b>188060-2015/ 187864-2015</b>	Negociación INVU-BANHVI que habilitó al INVU en la tramitación de bonos individuales de vivienda
<b>130887-2013</b>	Contaminación del agua con arsénico
<b>161306-2014-SI</b>	Afectación de familias en el barrio Jarazal en Santiago de Puriscal, por encontrarse sus viviendas en situación de riesgo ante posible deslizamiento.

<b>178779-2015-SI</b>	Contaminación sónica y restricción a la libertad de culto
<b>91426-2011-SI</b>	Regulación de la contaminación sónica
<b>189847-2015-SI</b>	Centro de transferencia de residuos sólidos de Pérez Zeledón
<b>194426-2015-SI</b>	Parque de Tecnología Ambiental La Uruka y derecho de acceso a la información y la participación
<b>197116-2015-SI</b>	Plan Único para la atención de la problemática de cultivos extensivos (piña)
<b>192665-16</b>	Servicios de Emergencias
<b>188015-2015</b>	Denuncia por afectación de biodiversidad, pérdida de cobertura forestal, vulnerabilidad de ecosistemas marinos y costeros en la zona de playa Danta y playa Dantita, ubicadas en la comunidad de Puerto Potrero de Santa Cruz, Bahía Potrero, Guanacaste, por la construcción de gran proyectos urbanístico.
<b>203569-2015-IO</b>	Investigación Aseguramiento
<b>210564-2016</b>	Problemas integrales acceso a la salud privados de libertad.
<b>195392-2015</b>	Políticas públicas en salud para la población afrodescendiente.
<b>190511-2015</b>	Atención de enfermedad rara: Pompe



## **2.6 Dirección de Control de Gestión Administrativa**

### **Introducción**

La Dirección de Control de Gestión Administrativa (DCGA o la Dirección, para este apartado) tiene como objetivo principal velar por el respeto de los derechos e intereses de las y los habitantes, a partir de un análisis del accionar del Estado desde la gobernanza con un enfoque de derechos humanos y de los principios del buen gobierno.

Los derechos tutelados por la DCGA se manifiestan en las denuncias presentadas por las y los habitantes como violentados por una gestión del Estado que no dirige su accionar a la búsqueda del bienestar de la población, irrespetando principios tales como la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y, por lo tanto, el empoderamiento de la población.

El accionar de la Dirección procura impactar positivamente la calidad de la gestión pública, de forma tal que la misma permita, en un marco de gobernanza democrática, el disfrute efectivo de los derechos humanos involucrados. Asimismo, el fortalecer la gestión pública para que la misma tenga un enfoque basado en derechos humanos y cumpla con los principios del buen gobierno, solo da como resultado un sistema democrático más robusto, capaz de dirigir su accionar al mejoramiento integral de la calidad de vida de las personas.

Para el período que nos ocupa, se abrieron 504 investigaciones, de las cuales 422 están referidas a violaciones denunciadas al derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos; 52 sobre derecho a la seguridad social, 11 sobre derecho a la propiedad; 8 sobre derecho a la documentación personal y 11 sobre otros derechos denunciados como violentados. Asimismo, conviene señalar que las acciones y/u omisiones por parte del Estado más denunciadas corresponden a la dilación o negativa injustificada de trámites administrativos, donde se registran 293 casos; así como al no ejercicio del deber de fiscalización por parte de los gobiernos locales que reportó 60 casos.

Conforme a lo anterior, se exponen a continuación los principales temas y derechos tutelados durante el período del presente Informe, sin perjuicio de añadir a pie de página los números de expedientes que ilustran lo indicado.

### **Labor sustantiva del período: de los derechos defendidos**

Tal y como se estableció anteriormente, el derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos es el más comúnmente denunciado en su forma genérica. Ahora bien, del análisis de las denuncias recibidas se desprende que uno de los principales hechos violatorios denunciados está precisamente referido a la omisión de respuesta y negativa del derecho de acceso a la información pública por parte del Estado y en especial por parte de las Municipalidades; ello incumple a su vez el deber de rendición

de cuentas que tienen las autoridades públicas, haciendo nugatoria la posibilidad de participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos.

- **Del derecho de respuesta y acceso a la información pública**

La omisión injustificada por parte de los gobiernos locales de brindar respuesta a las solicitudes de información o gestiones presentadas por las y los habitantes constituye una violación del derecho humano de acceso a la información y el derecho constitucional de petición y pronta respuesta, afectando no solo el ejercicio de una ciudadanía activa, sino la relación transparente y efectiva que debe privar entre el Estado y sus habitantes.

Durante el 2016, la Defensoría de los Habitantes recomendó a los gobiernos locales de forma reiterada que, además de llevar sus actos apegados al principio de legalidad y aplicar criterios de razonabilidad, eficiencia y eficacia, tienen la obligación de responder a las solicitudes que plantean las y los habitantes, manteniéndoles informados acerca del estado en que se encuentran<sup>1</sup>.

En ese sentido, conviene ejemplificar estos incumplimientos con las omisiones por parte de gobiernos locales tales como la Municipalidad de Santa Cruz, la cual fue especialmente omisa en dar respuesta a los requerimientos de las y los habitantes, especialmente durante la administración municipal recién finalizada. Pese a que dicho gobierno local ha asumido diversos compromisos para corregir la violación del derecho de respuesta y acceso a la información planteado, la Defensoría continúa recordando a la Municipalidad la necesidad de crear mecanismos para brindar la información necesaria y atender de manera efectiva, a las demandas que presentan las y los habitantes, en casos de invasiones, obra pública, permisos, entre otros.

Situaciones similares se han gestado con municipalidades como Limón, Puntarenas, Liberia y últimamente con Pérez Zeledón. Los gobiernos locales no interiorizan en sus estructuras organizativas que la potestad y autonomía administrativa no justifica la implementación de prácticas dilatorias u omisas, en detrimento de los derechos e intereses de los y las habitantes. Resulta inadmisibles que, en tiempos en los cuales el acceso a la información cuenta con un abanico de posibilidades para su realización, se continúen con prácticas contrarias a los principios de buen gobierno y al bloque de legalidad, con la consecuente violación de los derechos de los habitantes, por lo que la Defensoría recuerda el desafío que tienen las Municipalidades frente a los habitantes de generar una administración que cumpla a cabalidad con el derecho ciudadano de petición, respuesta y el consecuente acceso a la información.

La violación del derecho de acceso a la información, se hace en muchos casos extensiva a la Defensoría de los Habitantes y los requerimientos de información que se plantean. En el Informe del año anterior, la Defensoría estimó que se había acentuado lo que podría llamarse "*una degradación de la gestión de varios Gobiernos Locales*", esta consideración se fundamentó en el accionar de algunas municipalidades que incumplen el mandato legal de colaborar de manera preferente con la Defensoría según el artículo 24 de la Ley N° 7319, sino que además dicha "*degradación*" impactaba en la solución de las situaciones puntuales y en los derechos de las y los habitantes que se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Hoy en día, resulta impensable considerar que las respuestas a los múltiples requerimientos ciudadanos, tengan como único origen acciones que se gestan desde el gobierno central. Está más que comprobado que el Poder Ejecutivo resulta insuficiente para brindar soluciones a los diversos problemas que a diario enfrenta la estructura pública, por lo que corresponde a las autoridades municipales asumir la respon-

<sup>1</sup> Algunos expedientes con omisión de respuesta: Municipalidad de Santa Cruz: 77106-2011, 105269-2012, 112084-2012, 165529-2014, 207787-2016, 224516-2016. Municipalidad de Liberia: 94995-2012, 115709-2012, 153107-2014, 183362-2015, 201449-2015, 205957-2015. Municipalidad de Pérez Zeledón: 198900-2015, 183102-2015, 218601-2016. Municipalidad de Puntarenas: 137197-2013, 197646-2015, 210567-2015.

sabilidad de gestionar soluciones desde el ámbito de lo local y que estas medidas se construyan desde espacios de participación y toma de decisión ciudadana inclusiva.

Es así como durante el año 2016, la Defensoría efectuó diversas intervenciones relacionadas con los extensos tiempos de respuesta que tienen algunos gobiernos locales para los requerimientos de las y los habitantes formulados ante la Defensoría. Desde la perspectiva de los gobiernos locales, la Municipalidad de Puntarenas<sup>2</sup> evidencia una elevada morosidad en la respuesta a los requerimientos que le hace la Defensoría y, como consecuencia directa, presenta un rezago importante en el cumplimiento efectivo de las recomendaciones que se le emite. Las acciones realizadas por la Defensoría en este caso en particular, han sido de diferente naturaleza, desde el envío de oficios de prevención hasta la visita en dos ocasiones de funcionarios de la Defensoría para la atención de casos, siendo la última de ellas en el mes de febrero de 2017, en la cual se gestionó una audiencia con el Concejo Municipal y con el Alcalde, en donde se aprovechó la ocasión para brindar información sobre la condición de riesgo que presenta dicha institución y el grave deterioro en los servicios que se presta a la ciudadanía, por lo que se instó a la toma de acciones urgentes.

Finalmente, en una condición no tan grave como la antes expuesta, existen otras municipalidades que presentan dilaciones excesivas en casos puntuales, tales como Limón<sup>3</sup>, Turrialba<sup>4</sup>, Carrillo<sup>5</sup> entre otros.

- **Del derecho a la participación ciudadana**

Es fundamental en la vivencia en democracia, la existencia de una efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos. Esta participación, ligada íntimamente al acceso a la información pública, permite que el accionar del Estado tenga siempre como norte el bienestar de la población y para ello, es necesario escuchar activamente a quienes se ven afectados por el accionar público.

Es así como para el período en examen se considera importante reseñar la participación de la Defensoría de los Habitantes en dos espacios que promueven la participación ciudadana como a continuación se detalla:

### **Transparencia en el sector de la construcción (CoST)**

En el mes de abril de 2016, la Defensoría de los Habitantes fue invitada a participar en calidad de observadora, junto con la Contraloría General de la República y Lanamme UCR de la iniciativa para la Transparencia del Sector Construcción (Construction Sector Transparency CoST por sus siglas en inglés), la cual consiste en un esfuerzo multilateral, que tiene por finalidad promover la transparencia y la rendición de cuentas en proyectos de infraestructura financiados con fondos públicos.

Entre otras cosas, se trata de proporcionar apoyo a los gobiernos para establecer sistemas que faciliten o permitan el acceso público a información fiable y detallada de los proyectos de construcción respectivos; lo cual pretende empoderar por medio de la información a las partes interesadas, ya sean ciudadanos, medios de comunicación, organismos de fiscalización, etc., lo cual puede involucrar problemas de ejecución o gestión en el desarrollo de los proyectos y hasta asuntos relacionados con temas de corrupción; generando un acompañamiento y monitoreo de los proyectos de obra pública durante sus principales fases desde la planificación del proyecto, su adjudicación y su ejecución.

2 Expedientes: 135165-2013-SI, 138719-2013-SI, 167643-2014-SI, 212221-2016-SI, 216390-2016-SI

3 Expedientes: 10647-2012-SI, 146302-2014-SI, 224691-2016-SI

4 Expediente: 154767-2014-SI

5 Expediente: 185534-2016-SI

El 30 de junio de 2016, el Estado costarricense fue aceptado por CoST Internacional como miembro del programa global, oficializándose dicho esfuerzo por medio de un decreto ejecutivo, resultando este esfuerzo multisectorial alineado al cumplimiento de las convenciones contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas, así como la normativa interna del país.

Conviene resaltar de la iniciativa el modelo organizativo de gobernanza de conformación tripartita e igualitaria integrado por tres sectores: gobierno, sector privado empresarial y sociedad civil –conocido como Grupo MultiSectoral-, quienes conforman su órgano máximo deliberante para la toma de decisiones, incluido lo referente a la escogencia de una secretaría técnica de este grupo colegiado.

La Defensoría considera que CoST es una valiosa iniciativa multisectorial que permitirá un seguimiento puntual de obras de infraestructura, tema por el cual se reciben un buen número de denuncias en la institución, especialmente por el faltante de las mismas o la dilación en su hacer<sup>6</sup>. La ciudadanía exige conocer de primera mano las decisiones que el país tome en materia de infraestructura pública y para ello la iniciativa CoST será de gran utilidad.

### **Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés)**

El 10 de enero del año 2012, Costa Rica ingresó a la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), la cual busca promover una propuesta de gobernanza basada en la transparencia, la participación ciudadana y el trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano.

La Defensoría fue invitada a participar en los dos primeros planes de acción, en primera instancia con la propuesta de creación del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP) y posteriormente, en la implementación y los resultados de este instrumento de medición, al que nos referiremos con posterioridad en este informe.

En el informe del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): *Informe de Avances de Costa Rica 2015-2016*, sobre los compromisos del país en la AGA, se indicó lo siguiente: "*De los tres compromisos señalados como "compromisos estrella" del plan de acción anterior, este fue el único que llegó a completarse*", esto refiriéndose a la creación e implementación del ITSP.

Con el fin de seguir profundizando en los alcances y los beneficios para el país de evaluaciones tales como el ITSP, se han organizado una serie de eventos de capacitación para todas las instituciones evaluadas de los diferentes sectores de la actividad, todo lo cual redundará en la mejora en la atención de las demandas de usuarios de los servicios públicos, en su condición de sujetos de derechos.

Todo esto está relacionado con la propuesta de pasar del concepto de un Gobierno Abierto a un Estado Abierto, tomando en cuenta el interés de trabajar en temas de transparencia, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, desarrollo local, perspectiva que resulta más inclusiva para los diferentes actores sociales e institucionales.

La Defensoría ha insistido que en toda propuesta de Estado Abierto, los derechos humanos deben estar transversalmente considerados en todo momento y, además, resulta importante que cualquier iniciativa de política pública esté alineada con el cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por parte del país.

<sup>6</sup> Algunas denuncias recibidas en relación con temas de infraestructura se consignan en los expedientes N° 208347-2016; 226582-2016; 223158-2016; 221163-2016; 232385-2017; 233661-2017; 223801-2016; 225297-2016; 216676-2016; 206624-2016; 203560-2016; 210222-2016; 213654-2016; 220954-2016; 225218-2016; 226905-2016; 210719-2016; 213022-2016; 213172-2016, 212221-2016, entre otros.

## Resultados de la II edición del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2016

En setiembre del 2016<sup>7</sup>, se presentaron los resultados de la segunda evaluación del ITSP, en la cual se aumentó el número de instituciones evaluadas, pasando de 105 incluidas en la línea base del año 2015 a 206 instituciones de diferentes sectores de la Administración Pública. Si bien los promedios nacionales para el ITSP y sus dimensiones bajaron respecto a la evaluación del 2015 producto, principalmente, del incremento de 105 a 206 instituciones evaluadas, resulta importante destacar las mejoras sustanciales que reflejan varias instituciones en algunos indicadores, principalmente en el acceso a la información y rendición de cuentas entre un período a otro, así como en el esfuerzo que están realizando para avanzar en el cumplimiento de los requisitos que sustentan los 95 indicadores del Índice.

Dentro de las conclusiones de la segunda evaluación del ITSP en este 2016, se puede subrayar que los resultados generales muestran la responsabilidad a la que se enfrentan autoridades gubernamentales de realizar los mayores esfuerzos para mejorar todo lo evaluado por el ITSP. El promedio de las calificaciones nacionales es sumamente bajo y el desempeño de cada institución puede mejorar mucho. Un total de 29 instituciones, versus 2 en el 2015, no pudieron ser evaluadas porque no tenían un sitio web disponible. Las municipalidades y concejos de distrito son por mucho el grupo de instituciones con calificaciones más bajas.

La evaluación de los 95 indicadores del ITSP ofrece una radiografía exhaustiva en materia de transparencia según la información disponible en los sitios web de cada institución, permitiendo que éstas puedan conocer con detalle dónde pueden y deben mejorar.

Finalmente, es importante destacar que se ha desatado una sana competencia a nivel institucional y un particular interés de distintas instituciones de diferentes sectores de actividad del Estado por conocer más sobre el origen, la metodología y los alcances de las dimensiones, variables, subvariables e indicadores que conforman el ITSP. Todo esto permitirá trascender a niveles más allá de una calificación y más bien dirigir la atención a la calidad de la información, la estandarización de la misma, de manera que los ciudadanos puedan entenderla mejor y, consecuentemente, que esta sea de mayor utilidad.

### • Del Derecho a la movilidad y ciudades resilientes, seguras y sostenibles

Según estimaciones de la Organización de Naciones Unidas, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para el año 2050. En este contexto, el fenómeno de urbanización y expansión de las ciudades, aunado al crecimiento de las desigualdades sociales y deterioro ambiental, se convierte en uno de los mayores retos para lograr el desarrollo sostenible de nuestro planeta.

Para generar líneas de atención global a estos asuntos, desde el ámbito internacional se ha impulsado como uno de los instrumentos más significativos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, dentro de la cual se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con metas específicas que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al respecto, el Objetivo N° 11 de esta Agenda se enfoca en generar líneas de acción para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, aptos para que todas las personas sin exclusión progresen social y económicamente, haciendo un adecuado aprovechamiento de los recursos.

Desde octubre de 2016 y como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III, se cuenta con una nueva agenda global que contribuye específicamente a la consecución del ODS 11: **la Declaración de Quito sobre Ciudades y**

<sup>7</sup> Los resultados del ITSP 2016 pueden ser consultados en: [http://dhr.go.cr/red\\_de\\_transparencia/indice\\_de\\_transparencia\\_del\\_sector\\_publico.aspx](http://dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx)

## **Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos**, conocida como la **Nueva Agenda Urbana (NAU)**.

La Nueva Agenda Urbana promueve lineamientos de carácter pretendidamente universal para el diseño de políticas públicas urbanas inclusivas y participativas para el desarrollo urbano sostenible, pero reconoce a su vez la función rectora de los gobiernos nacionales, la necesidad de fortalecimiento de los gobiernos locales y el valor de la participación de todos los sectores sociales para la construcción del ideal “*una ciudad para todos*”, que garantice igualdad de derechos y oportunidades sin discriminación de ningún tipo en el uso y el disfrute de sus espacios. Lo anterior en aras de configurar lo que empieza a reconocerse como “*el derecho a la ciudad*”.

Los principales postulados que orientan la agenda son la participación ciudadana, el trabajo intersectorial, la planificación basada en la edad y el género, la movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, el uso eficiente de los recursos y energías no contaminantes para el transporte y la promoción de políticas de reducción y gestión de los riesgos de desastres que reduzcan la vulnerabilidad y aumenten la resiliencia, así como las oportunidades de vivienda segura y asequible para todos, entre muchos otros.

La Declaración de Quito conlleva el compromiso de implementar sus lineamientos en el plano nacional según las diferentes realidades y capacidades, lo cual implica para el caso de Costa Rica, superar diversos retos, entre los cuales destaca esta institución como el más importante, el de articular la institucionalidad pública bajo un enfoque de *gobernanza urbana* que permita trabajar integralmente todos los ámbitos que confluyen en el desarrollo de las ciudades y que incluya la participación de todos los sectores sociales.

La reunión Habitat III amplió los actores y sectores implicados en el “desarrollo urbano”, enfatizando en la importancia de articular el trabajo de otras instituciones del gobierno central, los gobiernos locales y el sector social entorno a cuestiones como la gestión del agua, el transporte y la movilidad, el ordenamiento territorial y planificación con enfoque de género y de diversidad, la participación del sector juventud, el uso de las tecnologías limpias para la producción eléctrica, la gestión del riesgo, etc.

Este enfoque ampliado obliga al país a incorporar como actores a otras instituciones del gobierno con competencias en esos ámbitos a efectos de alinear sus acciones a estos postulados, a que se fortalezca el liderazgo de los gobiernos locales, a generar espacios para la participación activa de la sociedad civil, la academia y el sector privado, siendo recomendable trabajar en la conformación de un mecanismo participativo para dar seguimiento a la implementación de la NAU. En este sentido, se reconocen las iniciativas articuladoras y participativas que ya se han venido promoviendo, como la conformación de la Plataforma Multisectorial de Movilidad Urbana y la realización del I Congreso Soluciones Metropolitanas, entre otras, en las cuales la Defensoría ha participado.

La propia Defensoría de los Habitantes, por su rol de institución defensora de los derechos e intereses de los habitantes, asume también el reto de constituirse en un actor clave para dar seguimiento a la implementación en el país de los compromisos contenidos en esta Nueva Agenda Urbana, vigilando que las acciones del gobierno central y gobiernos locales se dirijan hacia la construcción participativa, planificada y ordenada de las ciudades, para que se constituyan en espacios verdaderamente inclusivos para el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Son precisamente los problemas derivados de la ausencia o mala planificación territorial, que existen en el país, los que generan una buena cantidad de denuncias por parte de los habitantes<sup>8</sup> ante la Defensoría de los Habitantes.

8 Ver expedientes N° SI-206333-2016; SI-221511-16; 210603-2016-SI; 211753-2016-SI; 216390-2016-SI; 210602-2016; 210775-2016; 210820-2016; 209502-2016; 215226-2016; 224176-2016, 212221-2016, 132939-14, 188542-15, 188736-15,



Es en ese orden de ideas, a continuación se hace referencia específicamente a dos temas que vital importancia en la implementación efectiva de un derecho a la ciudad, como lo son el relacionado con la infraestructura y la gestión integral del riesgo.

### ● **Implementación de la ley N° 9329 de transferencia de competencias a los gobiernos locales en materia de infraestructura**

El abandono de políticas públicas en movilidad sostenible y segura, aunado a la deficiente infraestructura pública en transporte, calles en mal estado, ausencia de accesos peatonales o aceras, falta de ciclovías y otro tipo de infraestructura vial, ha provocado la exclusión y la necesidad urgente de procurar otras formas de movilidad activa, así como el fortalecimiento del transporte público, para evitar la congestión de tanto vehículo particular en nuestras calles.

La infraestructura vial en Costa Rica, tanto cantonal como nacional, presenta un deterioro en carreteras con muchos 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, así como deterioro en el señalamiento vertical y horizontal y, otros aspectos que revelan las carencias en el sistema de infraestructura vial; sumado a ausencia total o deterioro de aceras, falta de ciclovías, deficientes sistemas de desfogue, ausencia de cordón y caños, áreas verdes y de ornato en total abandono.

Con el objetivo de optimizar los recursos destinados a mejorar la infraestructura vial, se promulgó la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal No. 9329<sup>9</sup> la cual rige a partir del 1° de enero del 2016, cuya finalidad es transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley No. 5060.

Pese a que se consideran 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, varios gobiernos locales han manifestado -de forma verbal y por escrito- ante esta Defensoría con ocasión de las investigaciones abiertas, que en el tanto no se derogue el artículo 75 d) del Código Municipal, los poseedores de bienes deberán construir las aceras frente a sus propiedades y darles mantenimiento; argumento que es -en cierta forma- respaldado por la Procuraduría General de la República en dictámenes recientes<sup>10</sup>.

Al respecto, la Defensoría ha reiterado en sus informes la importancia de considerar que en la punta de la pirámide de la movilidad urbana, se ubican los peatones, por lo que tienen la preferencia frente a los demás medios de transporte. En esa línea, la Defensoría exhorta a los gobiernos locales y al MOPT a prestarle mayor importancia a la infraestructura vial en general, pero específicamente a la construcción y mantenimiento de las aceras, ya que éstas son parte integrante y vital de las vías públicas, que comparten el derecho de vía, y se encuentran destinadas al tránsito peatonal. Además de que la Ley N° 9329 le ha asignado a las Municipalidades los recursos para mejorar la infraestructura vial.

En esa línea, según información proporcionada por el MOPT<sup>11</sup>, para el 2016 se calculó una asignación a las Municipalidades por ₡51 129 700 000.00 (cincuenta y un mil ciento veintinueve millones setecientos mil colones); para el año 2017 se calcula una asignación de ₡79 777 800 000.00 (setenta y nueve mil setecientos setenta y siete millones ochocientos mil colones).

194921-15, 169644-14, 142475-13, 143132-13, 206710-16, 210602-16, 212602-16, 179688-15, 95710-2012, 97125-2012, 183102-2015, 112084-2012, 98653-2012, 101591-2012, 90994-2011, 17281-2008, 192927-2015, 188689-2015, 95665-2012, 94694-2012, entre otros.

9 En cuanto a la delimitación de la competencia, ver artículos 2 y 12 de la Ley 9329.

10 Ver Dictámenes: 188 del 08-09-2016 y 013 del 24-01-2017, en los cuales se concluye que "... no existe incompatibilidad entre la Ley 9329 y el artículo 75.d del Código Municipal, por lo que este último no se debe entender derogado por aquella".

11 Información proporcionada por funcionario Analista de la Dirección Financiera, Ejecución Presupuestaria del MOPT.

Este proceso de implementación efectiva de la transferencia de competencias en materia de infraestructura vial, requiere por parte de los gobiernos locales el trabajar fuertemente en sus procesos de planificación y ejecución de obras, todo lo cual pasa a su vez por identificación de necesidades y prioridades cantonales, donde la participación ciudadana resulta vital.

Siendo que no es sino hasta febrero del 2017<sup>12</sup>, que se publican los cuatro reglamentos que permiten operativizar con mayor precisión la normativa aprobada<sup>13</sup>, los años venideros serán cruciales en la consecución de los objetivos perseguidos por la ley N° 9329.

La Defensoría de los Habitantes continuará dando seguimiento puntual a las acciones municipales tendientes a lograr una mejora efectiva en su infraestructura vial, tanto mediante el conocimiento y atención de las denuncias recibidas, como promoviendo activamente procesos de capacitación que permitan mejorar la gestión municipal.

Por último, es necesario señalar que se encuentra en la corriente legislativa el Expediente N° 19 525 donde se ha presentado un texto sustitutivo que viene a derogar los artículos 75 d) y 76 d) de la Ley 7794, Código Municipal, relativo a la *construcción de aceras y creación de una contribución especial (...)* y adicionar los Artículos 75 bis, 75 ter y 75 quater, de forma tal que se aclare de forma definitiva la discusión en torno a la competencia en construcción de aceras y los fondos que se pueden utilizar para ello. La Defensoría insta a las y los señores Diputados a priorizar el conocimiento de este proyecto de ley que permita contribuir activamente en el cumplimiento de las obligaciones propias de la Nueva Agenda Urbana.

- **Huracán Otto: una prueba para el Sistema Integral de Gestión del Riesgo**

En el Informe de Labores presentado por la Defensoría de los Habitantes ante la Asamblea Legislativa en el 2016, se destacó la importancia de que el país contara con una Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, así como un Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, lo cual permitiría un accionar más organizado y efectivo por parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), constituido con base en lo establecido en el artículo N° 6 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, como un modelo de gestión que permite a la rectoría a cargo de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) la conducción de la Política Nacional de Gestión del Riesgo.

El SNGR permite una organización y articulación efectiva, integral, armónica y coordinada de las relaciones, programas y recursos de todos los actores involucrados a saber: sector público, privado, sociedad civil, todo con el fin de reducir la vulnerabilidad ante desastres, proteger la vida y los bienes y asegurar un desarrollo seguro y solidario.

Este SNGR se pone a prueba en cada evento o situación de emergencia que el país atraviesa y que permite determinar si el mismo responde efectivamente conforme a esa Política Nacional de Gestión del Riesgo y el Plan Nacional, tanto en su fase de prevención, de atención propiamente de la emergencia, como de recuperación posterior.

Es así como para el mes de noviembre del 2016, Costa Rica puso a prueba una vez más su SNGR con ocasión de la emergencia provocada por el paso del Huracán Otto por territorio nacional. Lo anterior generó la activación inmediata de la institucionalidad de cara a la atención de la emergencia.

La Defensoría de los Habitantes se avocó en esta primera fase de atención de la emergencia a participar en las sesiones del Centro de Operaciones de Emergencias (COE), remitiendo a esa instancia la informa-

12 Diario Oficial La Gaceta N° 39 del 23 de febrero 2017.

13 Reglamentos N°s 40137, 40138, 4139 y 40182 a la Ley 9329.

ción que referían de la zona las Oficinas Regionales de la Defensoría, así como cooperando activamente en la dotación de suministros para la población indígena y otras poblaciones vulnerabilizadas.

Por otra parte, se tuvo presencia en la zona afectada, visitando albergues y participando de reuniones con autoridades locales y nacionales en aras de contribuir en la coordinación de acciones.

Pasada la emergencia, la Defensoría ha decidido iniciar una investigación que tendrá como objetivo general, el garantizar la protección de los derechos e intereses de los y las habitantes víctimas de los estragos provocados por el huracán Otto.

Esta investigación encomendada a la Dirección de Control de Gestión Administrativa, con la participación de las diferentes áreas de la Defensoría, permitirá determinar cuál fue la capacidad de respuesta del SNGR, determinando para el caso concreto las fortalezas y debilidades del mismo.

Pretende la Defensoría investigar, entre otras cosas, el cumplimiento de los mandatos y preceptos de ley a los que está obligada la institucionalidad del Estado, así como los procedimientos de conformación de las instancias de coordinación, así como las acciones tomadas en cada una de las fases de la emergencia a saber: respuesta, rehabilitación y recuperación.

Es de vital importancia para la Defensoría darle seguimiento a los procesos de definición y gestión de proyectos derivados del Decreto de Emergencias emitido por el Poder Ejecutivo para la zona, de forma tal que se atienda efectivamente a las personas que se vieron afectadas por la emergencia. En ese sentido, se han recibido algunas denuncias<sup>14</sup> sobre el accionar de alguna de las instituciones estatales, todo lo cual será investigado.

Para esta emergencia, la Defensoría ha considerado importante determinar con especial claridad cuál fue el accionar de los gobiernos locales de la zona, así como la existencia y activación de comités locales de emergencia. Los resultados de esta investigación serán de conocimiento público y de las señoras y señores Diputados oportunamente.

Por último, conviene señalar que la Defensoría de los Habitantes forma parte de lo que se conoce como la Mesa de Gestión del Riesgo, ente de Coordinación Interinstitucional liderado por diferentes Universidades Estatales, donde existe representación de diferentes actores sociales, estatales y otros no estatales, y que tiene entre sus objetivos la divulgación de la Política de Gestión del Riesgo, así como el conocimiento de problemáticas ambientales, y de otra índole, que se constituyan en factores de riesgo a considerar.

Como un ejemplo del accionar de este espacio, se conoció la problemática sufrida por una Urbanización denominada la Cascabela en la comunidad de Alajuelita, problemática denunciada por la CNE ante el inminente riesgo de deslizamiento en que se encuentra esta Urbanización. Lo anterior motivó que se reactivara una comisión en el seno de la Municipalidad de Alajuelita, iniciando un proceso a efectos de atender lo recomendado por la CNE, en lo que respecta al desalojo de la zona y traslado de los habitantes de la Urbanización La Cascabela.

Un país expuesto a múltiples factores de riesgo, requiere constantemente poner a prueba sus protocolos de actuación y coordinación, de forma tal que, cada vez más, se logre una gestión de la emergencia efectiva, respetuosa de los derechos y con el menor impacto posible para las personas.

14 Expedientes N° 229652-2017 y 228609-2016 respectivamente.

- **Del derecho de acceso a una Internet segura como derecho humano**

En el año 2012, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante el Consejo de Derechos Humanos, adoptó la resolución A/HRC/20/L del 29 de junio del 2012<sup>15</sup>, que reconoce la *"promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet y en otras tecnologías"*. Se exhorta así a que los Estados promuevan y faciliten el acceso a Internet tomando en consideración que *"los derechos de las personas también deben estar protegidos en Internet, en particular la libertad de expresión"*.

Es así como los Estados tienen la obligación de trabajar en lograr que la Internet sea: abierta, libre, segura e inclusiva, todo lo cual repercute en el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Las restricciones de acceso a la Red de redes, o las limitaciones en el mismo, constituye uno de los primeros retos que se deben afrontar de cara a lograr hacer efectivo el principio de universalidad de Internet, así como todos los otros derivados del mismo.

Ahora bien, no menos importante resulta el derecho a la seguridad y privacidad en Internet. En tiempos en los cuales la conexión a Internet es cada día mayor, y la Red de redes se utiliza también para realizar acciones que pueden afectar diversos derechos humanos, es claro que la seguridad en línea resulta vital.

Conviene indicar que durante una década, la Defensoría de los Habitantes analizó, en diferentes momentos, el tema de las acciones de la Administración frente a los denominados delitos informáticos, especialmente enfocados en los fraudes bancarios en línea que tuvieron un importante crecimiento a partir del mayor uso de Internet.

Del 2013 al 2016<sup>16</sup> se realizó una investigación para observar el comportamiento del delito y las acciones realizadas tanto por la institucionalidad pública directamente afectada (instituciones públicas bancarias) como de entidades de control e investigación, siendo que, dentro de los resultados obtenidos, se plasma una comparación interanual que permite observar cómo fluctúan los delitos, teniendo a San José como la ciudad con mayor vulnerabilidad; el rango de edad promedio de los afectados entre los 30 y 39 años; y los comerciantes como el gremio más afectado.

Asimismo, según los informes recibidos por parte del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) que constan en el expediente administrativo, se han identificado estructuras criminales con interconexiones de grupos nacionales con extranjeros que hacen nugatoria la captura de los responsables, por lo que esta Defensoría considera necesario que los bancos se adhieran a una Póliza de Fidelidad Bancaria, tratándose del cuidado del patrimonio de las y los costarricenses y tomando en cuenta que, en temas de responsabilidad, existe una tendencia a ventilar los casos en los estrados judiciales.

Es evidente que la situación no se limita a lo interno de nuestras fronteras, sino que existe una escena mundial con redes que no descansan en buscar nuevas formas de vulnerar los diferentes sistemas, por lo que se requiere una adecuada articulación con las autoridades de diversos países. Es necesario lograr una sana discusión sobre aquellas agendas que permitan llegar a una verdadera gobernanza y transitar hacia una estrategia nacional en temas de ciberseguridad que permita un balance entre la protección del Estado y el ejercicio de los derechos fundamentales, incorporando los principios de derechos humanos en las normas de vigilancia, en los diferentes ámbitos aplicables.

El hacer efectivo el derecho a la seguridad en línea, aplicar un enfoque de derechos humanos que permita generar las acciones necesarias para lograr esa seguridad requerida.

15 Res. A/HRC/20/L del 29 de junio del 2012 [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_20\\_L13.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf)

16 Expediente N° 120452-2013.

El tema de gobernanza de Internet se alinea perfectamente con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, requiriéndose una Internet que contribuya activamente al cumplimiento de los Objetivos mundiales trazados, con libertad, inclusividad, universalidad y seguridad.

Es en ese orden de ideas que la Defensoría ha concluido su intervención en el tema de fraudes bancarios, para dar paso a una más integral, la existencia de una Política Nacional de Ciberseguridad y su aplicación efectiva, para lo cual resulta una excelente oportunidad la aprobación en primer debate el pasado 20 de febrero del Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia.

La Defensoría de los Habitantes insta a las señoras y señores Diputados a aprobar definitivamente el Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia, lo cual permitirá al país contar con mejores herramientas para combatir el cibercrimen. Asimismo, la Defensoría dará seguimiento a la creación e implementación efectiva de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, que se encuentra en su fase final de elaboración.

- **Del derecho humano a la paz: investigación sobre control de armas en Costa Rica**

*"Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible".*

Este es el énfasis que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha puesto sobre la importancia del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030, el cual busca promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.

Las metas de este objetivo son múltiples y amplias, encontrándose entre ellas la reducción de todas las formas de violencia, por considerarse que el desarrollo sólo es posible en un mundo sin violencia, donde se garantice a todos los habitantes sin exclusión, el derecho a la paz, entendido éste no simplemente como la ausencia de guerras o conflictos armados, sino como el derecho a gozar de seguridad humana y una sociedad justa.

Por ello, una de las metas específicas se enfoca en el control del tráfico ilícito de armas, para reducir los intercambios comerciales irregulares y la delincuencia organizada que se genera alrededor de esta actividad. De allí la importancia de la confluencia de dos instrumentos como la Agenda para el Desarrollo Sostenible y el Tratado sobre el comercio de Armas (TCA-2014) para que los Estados generen políticas de control que demuestren su compromiso con la consolidación de sociedades más seguras y pacíficas.

Costa Rica no se encuentra exenta de asumir los compromisos comprendidos en estos instrumentos al haber suscrito el TCA, de allí que la Defensoría inició una investigación de oficio<sup>17</sup> sobre el control y la gestión de las armas de fuego por parte de personas físicas y jurídicas; control que se ejercita por parte del Estado costarricense y sus instituciones públicas dentro de las potestades legales, constitucionales y convencionales.

El Tratado sobre el Comercio de Armas urge a los Estados suscriptores a intervenir en este tema desde un ámbito de toma de acciones públicas que permita prevenir y limitar el tráfico ilícito de armas convencionales y evitar su desvío al mercado ilícito o hacia usos y usuarios finales no autorizados, en particular para la comisión de actos terroristas, crimen organizado y enfocado a actividades delictivas comunes que afectan el diario vivir de las personas que habitan la nación.

Uno de los pilares de la presente investigación, se orienta a determinar el grado de avance que tiene actualmente el país respecto a cumplir lo dispuesto por el artículo 5 inciso 2 del Tratado, mismo que obliga a cada Estado parte, a establecer y mantener un sistema nacional de control, incluida una lista

17 Expediente N° 215834-2016.

nacional de control de armas. En ese sentido, el Ministerio de Seguridad informó a esta Defensoría<sup>18</sup> sobre las acciones que preliminarmente está tomando el Estado para cumplir con dichas obligaciones, sin embargo; los avances señalados resultan ser pocos si se toma en consideración que a la fecha aún no se han fijado criterios definitivos que determinen la conformación de la Autoridad Nacional de Control y la Lista Nacional de Control.

Dentro de los aspectos revisados por la Defensoría se encuentra el sistema ControlPas, mismo que constituye la herramienta tecnológica que permite gestionar las solicitudes de venta, inscripción y permisos de portación de armas; así como la regulación de las empresas y los agentes de seguridad privada. En tal sentido, la Defensoría solicitó información al Ministerio de Seguridad respecto a la situación contractual vigente de dicho sistema; el plazo de vigencia, las mejoras que se contemplaron para el sistema a partir de la suscripción del nuevo contrato y si en dicha contratación se tomaron las previsiones de mejora al momento que se tengan definidos los protocolos de actuación en lo que refiere a los compromisos asumidos por el país en torno al Tratado sobre Comercio de Armas.

La información recopilada con el Ministerio de Seguridad permitió identificar aspectos importantes en los que ControlPas ha impactado en la gestión administrativa alrededor del tema de las armas, su venta, inscripción portación y regulación de empresas; tales como mejor orden y control de las solicitudes, mejora en la atención al ciudadano, simplificación de procesos incorporación y centralización de la información de las instituciones participantes, trazabilidad y control transversal en los procesos de registro e inscripción de armas, mejor verificación de antecedentes y procesos más estrictos en las solicitudes de portación de armas, entre otros.

La investigación continúa por parte de esta Defensoría en su fase de recolección de información y análisis de la misma.

## Conclusiones

Para el presente período, la Dirección se enfocó en generar, a partir de la casuística en conocimiento de la Dirección, acciones estratégicas que permitan un análisis más estructural de reiteradas problemáticas en el país, con una visión de apoyar procesos de gobernanza en los diferentes temas, así como incidir en estos espacios proponiendo un enfoque basado en los derechos humanos.

El resultado de las investigaciones propuestas permitirá contribuir con mayor precisión en la mejora de la gestión pública y el respeto de los derechos de las y los habitantes.

18 Oficio DMGMV-2527-2016, suscrito por el Ministro de Seguridad.

## Cuadro de Casos emblemático

Casos emblemáticos	Dirección de Control de Gestión Administrativa
Expediente 90179-2011	El MOPT y la Municipalidad de Alajuela definieron los aportes en materiales y recursos económicos para ejecutar el proyecto de colocación de puentes modulares sobre el Río San Fernando en San Miguel de Sarapiquí, el cual asegurará el acceso continuo y seguro a la comunidad Colonia Virgen del Socorro. La instalación de las estructuras está prevista para el año 2017.
Expediente 196312-2015	En cumplimiento a recomendaciones realizadas por la Defensoría, la SUTEL y la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia intervinieron ante la empresa constructora de estructuras de telecomunicaciones, a efectos de que se desmantelara una torre que no contaba con los permisos previstos en el ordenamiento. Como resultado, la empresa construyó una nueva torre a la cual se trasladaron los servicios, garantizándose seguridad a la comunidad y la continuidad de los servicios de telecomunicaciones.
Expediente 214372-2016	Inscripción de nacimiento y otorgamiento de documentación personal a adulto mayor por atención preferente del Registro Civil y del TSE.
Expediente 213179-2016	Intervención con estrategia de promoción de espacios de diálogo por parte de la Defensoría promovió la creación de una comisión de trabajo conjunto entre la Unidad de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica (ARAO) del MAG y empresas certificadoras de agricultura orgánica, para incidir en el mejoramiento de la calidad del servicio público que presta dicho departamento.
Expediente 160828-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reactivación de Convenio de Cooperación CCSS-INS</li> <li>- Implementación de un módulo de WEB SERVICE para atender al tema de los formularios y la CCSS procedió al pago respectivo a los habitantes que se encontraban pendientes.</li> </ul>
Expediente 186876-2015	Elaboración del INDER del "Reglamento al otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas" que permitiera la implementación de la regulación necesaria para administrar las zonas fronterizas y dar financiamiento por parte de los bancos a los concesionarios de dicha franja.
Expedientes 153107-2014 y 183362-2015	En accidente de monta de toros, la Municipalidad de Liberia procedió a acoger las recomendaciones en cuanto al tipo de actividades en las que medien barras abiertas, el control de los toreros improvisados, las acciones de seguimiento con el INS sobre la responsabilidad y alcances de la póliza, se procedió al pago de los gastos médicos que el Hospital de Liberia facturó a nombre de los interesados y se logró la inclusión por parte del Concejo del articulado necesario en el Reglamento para fiscalizar las actividades de corridas de toros con el fin de que este tipo de situaciones no se vuelva a presentar.

Expediente  
177559-2015

Problemática de inundaciones sobre construcciones en zona de protección, en San Josecito de Alajuelita, no se tenía claridad sobre cual institución debería intervenir en su vigilancia, si la Municipalidad de Alajuelita, el Ministerio de Ambiente y Energía o bien la Dirección de Aguas, se logró que la Dirección de Aguas definiera la competencia y se determinó que por las condiciones del lugar le competía a la Municipalidad de Alajuelita, la que se encuentra analizando la posibilidad de trabajos en la zona para evitar inundaciones.

Expediente  
177637-2015

No existía claridad sobre cuál institución debía atender las reparaciones de un camino, ubicado en la Comunidad de Santa Cecilia, Belice, de La Cruz Guanacaste, si correspondía al Ministerio de Obras Públicas y Transportes a través del Conavi o bien a la Municipalidad de La Cruz, se logró la determinación que en camino era de competencia municipal.

Expediente  
208069-2016

Desde hace más de dos años en Alajuela centro se remodeló un restaurante chino, en el cual utilizando la patente de restaurante se disfrazaba la actividad de venta de licores y venta de drogas, provocando disturbios en la calle, a altas horas de la madrugada (todo debidamente documentado).

Se acogieron las recomendaciones de la Defensoría y actualmente el local comercial denominado Time Out se encuentra cerrado, la titular de las licencias municipales No. 07632001 (licencia comercial autorizada para actividad de restaurante) y No. 83 (licencia de licores) con las que operaba el establecimiento renunció a ambas licencias municipales, quedando excluida del sistema de cobro municipal. Inmueble se encuentra en venta. Se terminó el problema que les generaba el bar a los vecinos.

Expediente  
209502-2016

Vecinos aledaños al Parque de Palmares en Alajuela centro solicitaron apoyo para frenar una serie de problemas que atentan contra la habitabilidad del barrio y la seguridad y tranquilidad de sus habitantes.

Se colocaron 44 lámparas tipo led en toda el área del parque, fue remozado todo el mobiliario urbano del área pública, procediendo con el lavado y pintura de todas las bancas existentes. Cada área verde fue remozada, de tal manera que el parque presentara una mejor visión desde cada costado del sitio. Igualmente se eliminó todo tipo de arbusto que sirviera de refugio para delinquir o promover situaciones de riesgo para los ciudadanos alajuelenses. Habitantes muy satisfechos con la obra.



Familia Delgado solicitó la intervención de la Defensoría con el fin de que la Municipalidad de La Unión, les resuelva lo relacionado a un muro que colinda con calle pública en la Urbanización Veredas del Este el cual fue construido por vecinos de la citada Urbanización, obstaculizándoles el ingreso a la construcción que se realiza en lote de su propiedad con los permisos municipales correspondientes. La calle es pública y cuenta con código.

Expediente  
200220-2015

La DHR emite la siguiente recomendación que fue acogida por el Concejo:

De conformidad con lo que establece el artículo 32 y 33 de la Ley General de Caminos y demás jurisprudencia citada en esta intervención, proceder a la reapertura del camino municipal con código 303092, tomando en cuenta el derecho que tienen los propietarios de ingresar a su inmueble, dado que esa calle es el único acceso con que cuenta el fundo con plano catastrado C-346379-1996.

La Municipalidad ordenó el derribo del muro, para el ingreso a la propiedad de la familia Delgado.

El habitante denunció que desde el mes de julio 2015, presentó queja en la Municipalidad de Alajuela, por el mecanismo de regulación de ingresos a Hacienda Los Reyes, ya que éste no cuenta con autorización Municipal, según Gaceta 118 del 18 de junio del 2012.

Expediente  
210775-2016

La DHR gira las recomendaciones: PRIMERA: De conformidad con las competencias establecidas en la Ley Nº 8892, tomar las medidas que correspondan a efecto de revisar y reglar, como en derecho corresponde, la instalación de los mecanismos de vigilancia (casetas de seguridad y agujas) de Ciudad Hacienda Los Reyes en el Cantón de Alajuela. SEGUNDA: Realizar las acciones administrativas correspondientes, toda vez que la instalación de casetas y mecanismos de vigilancia no cuentan con las respectivas autorizaciones por parte del Municipio. TERCERA: Con fundamento en el artículo 9 de la Ley 8892, la Municipalidad de Alajuela deberá garantizar a los residentes y no residentes de Ciudad Hacienda Los Reyes, el derecho al libre tránsito y seguridad, por parte del personal de seguridad que atiende dicho Residencial, dado el carácter demanial de las calles de esa zona. CUARTA: De conformidad con lo establecido en el artículo 14 y en el Transitorio III de la Ley Nº 8892, realizar las acciones administrativas que correspondan dentro del ámbito de sus competencias, con el fin de determinar posibles abusos en el uso de los mecanismos de seguridad por parte de la vigilancia del complejo habitacional Ciudad Hacienda Los Reyes ubicada en la Guácima de Alajuela.

Respuesta Oficio MA-A-124-2017 (10-01-2017): "Deben tramitar ante el Concejo la obtención del permiso respectivo bajo las condiciones que correspondan, para lo cual en este acto se les confiere un plazo de 15 días hábiles, de lo contrario se procederá con la eliminación de los mecanismos de seguridad que se encuentran en la calle pública.

Debido al análisis de una denuncia interpuesta por una persona habitante contra el Tribunal Supremo de Elecciones, con motivo de la dilación de su Proceso de Inscripción para Persona Mayor de diez años, se evidenció que la espera de resolución conllevaba un perjuicio en detrimento de su derecho a la salud, en razón de que necesitaba atención médica constante debido a un padecimiento crónico, por lo que la Defensoría emitió Informe Final con recomendaciones bajo el oficio 12321-16, dirigido a la Caja Costarricense de Seguro Social, indicando al respecto:

Expediente 203477-15 “Implementar las acciones necesarias a efectos de permitir que las personas que se encuentran tramitando la inscripción de persona mayor de 10 años, ante el Registro Civil, se aseguren, pese a no contar con un documento de identidad oficial”.

La Caja Costarricense de Seguro Social acogió la recomendación, siendo que al respecto, de conformidad con el oficio GA-41326-2016, informó que se gestionará un mecanismo interadministrativo con el Tribunal Supremo de Elecciones para los efectos de brindar la posibilidad de asegurarse, a las personas que se encuentren en la condición descrita.



## 2.7 Dirección de Asuntos Económicos

### Introducción

La Dirección de Asuntos Económicos (DAEC) tiene como objetivo el análisis de acciones u omisiones estatales que limiten, amenacen o lesionen la realización efectiva de los derechos e intereses económicos de las y los habitantes, particularmente de aquellos sectores sociales más vulnerables<sup>1</sup>. Para ello, la Dirección realiza investigaciones de índole estructural de oficio o a partir de denuncias individuales.

Durante el periodo 2016-2017, las intervenciones de la DAEC incluyeron desde el análisis de propuestas de metodologías y ajustes tarifarios de servicios públicos, pasando por las estrategias del Consejo Nacional de Producción para realizar inventarios de la producción nacional de frijoles<sup>2</sup>, hasta las acciones municipales para el cobro del canon que financia la instalación de hidrantes<sup>3</sup>. Dentro de esta amplia gama de intervenciones de la Dirección de Asuntos Económicos, en este periodo destaca lo actuado en relación con la situación actual del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)<sup>4</sup>, el análisis crítico de las acciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en relación con el servicio de internet móvil, las recomendaciones al CONAVI en función del análisis de los informes de la ejecución del Préstamo BID para financiar el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV-I, Ley N° 8845) y el inicio de una investigación en materia de empleo público, según se describe a continuación:

### 1. El derecho humano a la seguridad social y el acceso a una pensión: Informe y recomendaciones sobre el régimen de IVM de la CCSS

En nuestro Estado Social de Derecho, el artículo 50 de la Constitución Política establece la obligación del Estado costarricense en procurar "*el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza*". Dentro de este mandato constitucional, el derecho humano a la seguridad social y, en específico, a una pensión en el momento de la jubilación, es fundamental para garantizar la calidad de vida y la dignidad de la persona.

Por ello, la Defensoría emitió un informe<sup>5</sup> que pretende contribuir con la discusión pública en torno a la situación actual del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), y en particular, con el régimen de IVM<sup>6</sup> administrado por la CCSS, con base en el estudio presentado por la Universidad de Costa Rica (UCR) en el mes de diciembre de 2016 titulado "*Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte*

1 Esta Dirección coordina el *Programa Pobreza y Exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente a los derechos* descrito en este Informe.

2 Informe con recomendaciones, oficio N° 02889-2017-DHR, expediente 205012-2015-SI.

3 Informe con recomendaciones, expediente N° 147678-2014-SI.

4 Expediente 163350-2014.

5 Expediente N° 166350-2014.

6 Creado por la Ley de Creación de la Caja Costarricense de Seguro Social el 22 de octubre de 1943. Entró en operación a partir del año 1947.

*Administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social*“. El informe será presentado a la Mesa de Diálogo sobre las Pensiones del Régimen de IVM, la cual deberá presentar ante la Junta Directiva de la CCSS a más tardar el 17 de julio de 2017, una propuesta de consenso o varias opciones de reforma para asegurar la sostenibilidad financiera de este régimen<sup>7</sup>.

El informe de la Defensoría tiene dos objetivos: primero, analizar, desde una perspectiva de derechos humanos, los principales problemas que afronta el régimen de pensiones de IVM, identificados en el Informe de la UCR. Como segundo objetivo, la Defensoría buscó presentar a la sociedad costarricense, las diferentes propuestas de solución a la problemática descrita por la UCR y emitidas por diversos actores interesados, incluyendo a la Defensoría, además de las contempladas en el Informe de la UCR.

Asimismo, en el informe la Defensoría hace un llamado a los diferentes actores y sectores interesados en la situación del régimen de IVM, para que la discusión, en procura de alternativas de solución a la situación de sostenibilidad económica, se realice de manera transparente y que prevalezcan los criterios técnicos con visión de largo plazo, sin confundir la eliminación del déficit financiero del régimen con un objetivo en sí mismo. Más bien, la Defensoría aboga por que se tenga siempre presente el carácter social del problema: que toda persona tiene derecho al disfrute de una pensión digna ante eventualidades de muerte, discapacidad permanente que impide trabajar o vejez.

### **Características actuales del régimen del IVM**

El régimen de pensiones de IVM que administra la CCSS es un seguro social de beneficio definido, obligatorio para todos los trabajadores asalariados e independientes. Este régimen obedece a los principios de universalidad, solidaridad, obligatoriedad, igualdad, equidad y subsidiariedad. En este caso, el principio de solidaridad debe entenderse como solidaridad *intra e intergeneracional*.

Es un sistema de *pensiones contributivo* que opera mediante un *esquema de capitalización colectiva o de reparto*, donde el fondo de pensiones es propiedad colectiva de todos los afiliados y como se indicó, presenta un plan de prestaciones o de *beneficio definido*, es decir, establece *a priori* el monto de las prestaciones que recibirán los beneficiarios.

En el año 2014 este régimen adoptó el sistema de financiamiento de primas escalonadas. Los aportes tripartitos al fondo se establecen mediante cotizaciones sobre el ingreso o salarios de los trabajadores, donde los trabajadores contribuyen con un 2,84%; los patronos con un 5,08% y el Estado con el 0,58%; todo lo cual suma una contribución o cotización del 8,50% del ingreso o salario devengado por el trabajador<sup>8</sup>.

A finales del año 2016 para el régimen de IVM cotizaban más de 1,5 millones de trabajadores y se encontraban registrados 83 442 patronos y el Estado. El régimen paga las pensiones a 225 984 beneficiarios (51 400 por invalidez, 115 135 por vejez y 59 449 por muerte) y su cobertura contributiva es de alrededor del 65% de la población trabajadora (Población Económicamente Activa, PEA).

La solidez actuarial de un régimen de reparto como el de IVM descansa en el crecimiento de la población, la producción nacional y los ingresos reales de la sociedad, de forma que requiere que siempre haya más personas jóvenes que adultos mayores en una población que crece.

7 Cabe indicar que la Defensoría participa en esta mesa de diálogo como entidad observadora.

8 En el caso de los trabajadores independientes existen cinco categorías de contribución en función del nivel de ingreso del trabajador comparado con el nivel del salario mínimo legal de un trabajador no calificado genérico.

## La problemática que afronta el régimen del IVM

La sostenibilidad financiera de un régimen de reparto se ve amenazada por tres factores: cuando las generaciones que cotizan presentan tamaños dispares como consecuencia del envejecimiento de la población, por una mayor esperanza de vida y por el declive en la tasa de natalidad.

El actual régimen del IVM fue creado en una coyuntura social distinta a la actual, con parámetros de cotización, esperanza de vida y crecimiento de la población joven; favorable para regímenes de reparto. Por eso, el estudio de la UCR señala que la coyuntura demográfica actual del país, caracterizada por tasas de fecundidad que cubren básicamente el reemplazo de la población, con un creciente envejecimiento de la población y una alta esperanza de vida, hace obligatorio revisar los parámetros de los regímenes de pensiones en procura de su sostenibilidad económica en el tiempo.

Si bien, la riqueza en el país ha crecido en los últimos 20 años, también se han incrementado las desigualdades en los ingresos de la población, situación que afecta la base contributiva de los regímenes de reparto, en especial del IVM. **Según indica el Informe de la UCR, de no efectuar mejoras en el régimen actual de IVM, un número cada vez más grande de personas mayores corre el riesgo de sufrir una pobreza relativa, por causa del colapso en el régimen o al tener que reducirse el monto de la pensión a la que tienen derecho.**

Una amenaza adicional para la estabilidad del régimen de IVM se presenta con el creciente desempleo que ha debilitado las bases contributivas de ese régimen; según el Instituto Costarricense de Estadísticas y Censos (INEC), la tasa de desempleo ha evolucionado de un 7,29% en el año 2010; 7,66% en 2011, 7,77% en 2012, 8,5% en 2013, 9,7% 2014, 9,6% en 2015, y 9,5% en 2016.

Señala además el Informe UCR, como factores que han incidido en la situación actual del régimen, la reforma del año 2005 que concedió beneficios adicionales de pensión proporcional y reducida, los ajustes en el monto de pensión mínima en los años 2005-2009 y la falta de actualización de la base mínima contributiva en 2006-2009 (UCR, 2016). En ese sentido, ese Informe advierte que la sociedad costarricense, a más tardar en los próximos dos años, debe ajustar los parámetros del régimen para restaurar la sostenibilidad económica del IVM. En el siguiente cuadro se resumen las propuestas del estudio de la UCR:

CONCEPTO	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Opción 4	Opción 1b
Pensión Mínima	40% de la Base Mínima Contributiva				
Pensión Máxima	5,4 veces la Base Mínima Contributiva (BMC)				
Salario Promedio de Referencia (SPR)	Promedio de los últimos 300 salarios cotizados indexados con IPC	Promedio de los últimos 360 salarios cotizados (o los que se tengan, si son menos) indexados al IPC (aplica a partir de 2025)			Promedio de los 300 salarios cotizados indexados con IPC
Beneficio básico	40% sobre Salario Promedio de Referencia				45% sobre SPR para los primeros 3 estratos de salario, 40% resto
Beneficio por crédito pasado	0,0833% por cuota en exceso a partir de 25 años cotizado			escalonado: de 301 a 360; 0,0833%; de 361 a 420: 0,06250%, de 421 a 480: 0,04167%; exceso de 480: 0,02083%	0,0833% por cuota en exceso a partir de 25 años cotizados
Edad mínima de retiro por vejez	65 años	de 60 a 70 años H y M			65 años con pensión completa
Cuotas vejez	No se modifica	de 484 a los 60 años a 300 a los 70 años	de 360 a los 65 años a 300 a los 70 años		Pensiones proporcionales de 65 a 70 años (menos de 300 cuotas)
Requisitos de cotización de invalidez				180 cuotas a los 65 años	
Cotización SEM	2% en 2020; 4% en 2025 y 5% en 2030				
Grupos					Mayores o iguales a 55 años; de 45 a 54 años y menos de 45 ,al 31/12/2105

Fuente: Elaborado con base en el Estudio Actuarial del IVM administrado por la CCSS. Diciembre 2016.

Las opciones propuestas se diferencian por el monto de la cotización o contribución total sobre salarios, la edad de retiro y el beneficio (futura pensión) aplicables a los afiliados menores de 51 años de edad al 31 de diciembre de 2015. El siguiente cuadro presenta la propuesta de contribución o cotización sobre salarios (en porcentaje) que acompañan a cada opción o escenario de reforma al IVM planteado por la UCR.

Período	vigente	Contribuciones o cotizaciones escalonadas					
		Actual	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Opción 4	Opción 1b
2016-2019	8,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
2020-2024	9,0	11,0	10,5	10,5	10,5	10,5	10,0
2025-2029	9,5	13,0	12,0	12,6	11,6	11,5	10,5
2030-2034	10,0	15,3	12,0	12,6	11,6	11,5	10,5
2035-2039	10,5	18,2	13,0	13,7	11,6	11,5	12,5
2040-2044	10,5	22,0	15,7	15,4	13,5	12,5	15,0
2045-2049	10,5	26,6	18,8	18,0	16,0	15,2	17,5
2050-2054	10,5	31,8	22,5	20,9	18,6	17,7	21,0
2055-2059	10,5	34,7	25,9	22,6	21,4	20,2	24,4
2060-2115	10,5	34,7	25,9	22,6	21,4	20,2	24,4

NOTA: En todos los casos se asume un cociente de reserva promedio de 2,5<sup>9</sup>.

Fuente: Estudio Actuarial del IVM administrado por la CCSS. Diciembre 2016.

Además de las propuestas derivadas del estudio de la UCR, la discusión pública de la situación ha involucrado a diversos sectores y actores interesados. Estos han planteado, entre otras, las siguientes medidas para solventar la situación financiera del régimen:<sup>10</sup>

- **Reducción de la informalidad laboral.** Según la Encuesta Continua de Empleo del INEC, la informalidad laboral representó entre enero y marzo de 2015, cerca de 929 mil personas, de las cuales la tercera parte (310 mil) tiene entre 45 y 59 años. Con la cotización de estos trabajadores al sistema del IVM se tendría un aporte importante al régimen de pensiones.

- **Migrar el IVM de un sistema de reparto a un sistema de cuentas nocionales**<sup>11</sup>. El sistema de cuentas nocionales se aplica en Suecia desde el año 2001 y consiste en registrar en cuentas individuales las contribuciones realizadas por el trabajador, el patrono y el Estado<sup>12</sup>. La cuenta nocional no es real sino contable, pues el sistema no dispone del dinero dado que continúa siendo un sistema de reparto. El saldo de la cuenta representa el derecho acumulado de pensión futura<sup>13</sup>.

- **Aprobación del Proyecto de Ley Pensión-consumo, expediente legislativo No. 18 495.** Este proyecto propone destinar una fracción de lo que cada persona paga por concepto del impuesto sobre las ventas al financiamiento de una pensión por vejez. Los fondos se acreditarían a cuentas de ahorro individual. El impuesto sobre las ventas, que actualmente se establece en 13%, se distribuiría en dos partes: 10% para el financiamiento de los programas y los proyectos que se establecen en la Ley No. 6826, Ley de Impuesto General sobre las Ventas, y un 3% para el financiamiento de la Pensión-

9 El cociente de reserva corresponde al total de reserva de fin de año anterior dividido entre los gastos. Mide la cantidad de años de gasto que se tienen cubiertos o reservados al inicio del año.

10 Las diferentes propuestas de reforma han sido recopiladas de las exposiciones de diversos actores interesados, en algunos casos existe coincidencia entre los proponentes; sin embargo, para efectos de este documento no se identifica cada propuesta con algún actor específico.

11 Este sistema entró en funcionamiento por primera vez en Letonia en 1995 y ha sido utilizado en Italia, Polonia, Austria y Brasil.

12 En Suecia la pensión se determina con base en las contribuciones realizadas desde los 16 años y durante toda la vida laboral. El derecho a solicitar la pensión comienza a los 61 años y no existe límite máximo para la edad de jubilación. La pensión no contributiva es solo exigible a partir de los 65 años. Bajo el régimen de cuentas nocionales se puede mantener una pensión mínima solidaria, que puede ser financiada por los afiliados o por impuestos directos. Además, se define un tope de pensión junto con una cotización máxima para incentivar que personas de altos ingresos no se salgan del sistema.

13 La cuenta nocional se capitaliza con un rendimiento establecido por los administradores del fondo que usualmente es la tasa real de crecimiento de los salarios o de la producción. Para algunos el sistema de cuentas nocionales es más justo que el actual de reparto porque rompe con el subsidio entre generaciones, lo que sucede hoy con el IVM donde el pensionado promedio obtiene cerca de dos veces lo que aportó, de forma capitalizada.

Consumo. Otras variantes de esta propuesta, recomiendan dividir el 3% para fortalecer las cuentas de los trabajadores en el segundo pilar y al régimen no contributivo de la CCSS.

- **Reforma a las primas contributivas.** Esta propuesta pretende “rebalancear” y ajustar las primas o cuotas de cotización para el régimen de IVM y el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), aumentando paulatinamente hasta un 6% la cuota del Estado al SEM, reducir la cuota patronal del SEM al 6% y trasladar la diferencia (3,25%) al IVM. Los trabajadores y el Estado deberán cotizar el 3% al IVM.

- **Aumentar la rentabilidad de los fondos de reserva.** Esta propuesta busca utilizar más intensivamente los fondos de pensión en programas de construcción de obra pública y de vivienda popular, para generar empleo a la clase trabajadora, rentabilidad a los fondos de pensiones, y dotar de vivienda propia a los trabajadores, con lo cual se disminuye el costo de vida al pensionarse, pues el pensionado con casa propia no tendría que pagar alquileres, los cuales absorben una parte importante del ingreso familiar o de la futura pensión.

- **Hacer efectivo el artículo 78 de la LPT.** El artículo 78 de la LPT establece una contribución hasta del 15% de las utilidades de las empresas públicas del Estado, para fortalecer el régimen de IVM de la CCSS para su financiamiento y para universalizar la cobertura. El monto de la contribución es establecido por el Poder Ejecutivo, según la recomendación que realice la CCSS conforme a los estudios actuariales. Sin embargo, pese a que la Ley data de enero al año 2000, este artículo aún no ha sido implementado con plenitud por problemas en la interpretación del mismo.

- **Fortalecer la contribución de los trabajadores al IVM.** Esta propuesta consiste en trasladar el uno por ciento del salario de los trabajadores destinado al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) de forma directa al régimen de IVM.

- **Fortalecer la contribución de los patronos al IVM.** En complemento con la propuesta anterior, se recomienda trasladar el 0,25% de los salarios que contribuyen los patronos al BPDC y destinarlo al fondo de pensiones no contributivo.

- **Hacer más efectivo el desarrollo de la lotería electrónica (artículo 44 de la LPT).** El artículo 44 de la LPT establece que el 95% de la utilidad neta que obtenga la Junta de Protección Social por la lotería electrónica se destinará a financiar las pensiones del Régimen No Contributivo administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. La propuesta consiste en explotar de forma más efectiva esta fuente de ingresos, para lo cual debe diseñarse un programa y estrategias.

- **Ajustar la edad de retiro.** Esta propuesta consiste en aumentar la edad de jubilación hasta un mínimo 70 años. Con la expectativa de vida actual, 65 años es lo que internacionalmente se ha impuesto: 20 años como dependiente niños y jóvenes, 23 años dependientes pensionados (43 años no contributivos), 45 años de vida laboral.

- **Aumentar el número de cotizantes.** La propuesta consiste en aumentar el número de cotizantes al IVM incluyendo a los patronos que actúan en la informalidad y a los trabajadores que no cotizan. Según los datos de la Encuesta Continua de Empleo del cuarto trimestre de 2016 del INEC 590 000 personas que califican como no pobres y que en su mayoría son trabajadores independientes y profesionales liberales evadieron los aportes al régimen de IVM. Esta cifra de no cotizantes representa el 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) del 2016 e implicó que el fondo del IVM no percibiera ₡122 000 millones, según la Gerencia Financiera de la CCSS.

Para aumentar el número de cotizantes se ha recomendado la elaboración de estrategias que incentiven a la población trabajadora que está al margen del sistema, a su incorporación (profesionales liberales y trabajadores independientes), además de incorporar empresas que se encuentran en la informalidad.

Para esto último, se ha propuesto reducir las cuotas o aportes de contribución a las pequeñas y micro empresas, de manera que se integren al universo de cotizantes al régimen.

**- Someter el régimen de IVM a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).**

El propósito de esta propuesta es fomentar un régimen de pensiones más transparente, sólido y moderno.

**- Establecimiento de sistemas de controles cruzados entre la CCSS y otros entes del Estado.**

Establecer sistemas de control cruzado entre la Dirección de Inspección de la CCSS con el Ministerio de Hacienda (Tributación Directa) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para reducir la subdeclaración y evasión de cuotas a la seguridad social.

### Recomendaciones de la Defensoría sobre el régimen de IVM de la CCSS

En su informe, la Defensoría expuso las varias opciones presentes en la discusión pública en procura de asegurar la sostenibilidad económica en el largo plazo del régimen de pensiones IVM. En las propuestas se esbozan reformas de diversos parámetros, como cotización, perfil de beneficios y requisitos de este régimen de pensiones, entre otros.

1. Las propuestas que presentan mayor fundamentación técnica son las contenidas en el Informe de la UCR; sin embargo, dada la gama de opciones que los interesados han planteado y que posteriormente se presentarán conforme se profundice la discusión pública, la Defensoría considera necesario que un grupo de especialistas realice los estudios técnicos y proyecciones con base en las propuestas y posibles combinaciones, así como la factibilidad jurídica de las mismas.
2. El problema fundamental que afronta el régimen de IVM es la insuficiencia de los ingresos corrientes para garantizar el gasto actual y futuro del régimen, debido principalmente a los cambios demográficos de las últimas décadas pues un porcentaje mayor de la población acusa el fenómeno natural del envejecimiento. Dada esta situación, la Defensoría considera que para encontrar una solución a la situación del régimen es necesario innovar en los planos institucional, educacional y fiscal.
3. El régimen de IVM requiere de un nuevo equilibrio entre ingresos y prestaciones; no obstante, aunque el asunto pareciera financiero, considera la Defensoría que no deben confundirse los medios para lograr la sostenibilidad económica con los fines y, por tanto, no debe percibirse la eliminación del déficit financiero del IVM como un objetivo en sí mismo. Las opciones planteadas son posibles respuestas a esta necesidad. La realización efectiva del derecho humano a la seguridad social a través de una pensión digna es el fin último del régimen de IVM.
4. Desde la perspectiva de los derechos humanos, las cuotas a la seguridad social que aportan los trabajadores, los patronos y el Estado, constituyen la contribución monetaria responsable y solidaria para la realización efectiva de múltiples derechos humanos, en especial, para aquellas personas en situación económica vulnerable. Por tanto, el principio de solidaridad debe primar en un régimen público de pensiones, pues lo que se pretende es que toda persona realice el derecho a una pensión digna, independientemente de su contribución histórica al régimen.
5. Consecuentemente, la Defensoría considera oportuno que las autoridades de la CCSS realicen un análisis de la viabilidad técnica y jurídica de las opciones de reforma planteadas por la UCR y los actores interesados que han participado hasta el momento en la discusión pública de la situación del SNP y en particular del IVM.
6. La Defensoría considera que la sociedad requiere de un SNP en el que su primer pilar garantice una pensión básica fuerte y universal de prestación definida, financiada en gran medida mediante el sistema de reparto, complementada con una pensión secundaria del segundo pilar, igualmente universal y basada en la capitalización, financiada con una combinación de contribuciones sobre los salarios, el capital y el consumo y, comprometida con una gestión de fondos no comercial (alto ries-



go). Esta segunda pensión ha sido desarrollada por la LPT y podría recompensar a las personas que hubieran realizado aportaciones extra de tipo financiero con una pensión algo más elevada.

7. Conforme avanza la integración del país al mercado internacional se ha visto cómo crece la riqueza; pero al mismo tiempo aumentan las desigualdades en ingresos de la población. Por tanto, de continuarse con el financiamiento del IVM mediante contribuciones sobre la nómina o salarios, podría no garantizarse la sostenibilidad económica pretendida. **Por ello, la Defensoría considera importante valorar la posibilidad de establecer un esquema de cotización similar al aplicado en el impuesto sobre la renta a las personas físicas, pues la cotización actual no es progresiva y, por tanto, las personas de mayores ingresos no contribuyen con mayor esfuerzo con el fondo solidario que los trabajadores de menos ingresos. Para ello, es recomendable establecer a la vez controles cruzados con el Ministerio de Hacienda, para el logro de una cotización efectiva según el nivel de ingresos.**

8. Asimismo, considera la Defensoría que es necesario valorar, además de la contribución sobre salarios, nuevas fuentes de cotización, pero más orientadas hacia los ingresos de capital y el consumo. Tal como se ha indicado, la sostenibilidad del régimen de reparto requiere de un continuo crecimiento económico, de tal forma que los flujos de ingresos proveniente de las cuotas sobre remuneraciones aumenten en la misma proporción, sin embargo, con la configuración del mercado laboral, que implica un desempleo creciente, podría ser necesario gravar otras fuentes de ingresos con miras a sostener el régimen de reparto. Asimismo, tal como se ha señalado en las propuestas, es necesario reducir la informalidad laboral, a efectos de recibir el aporte de la población trabajadora que actualmente no cotiza.

9. Es necesario resaltar la necesidad de la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los fondos del IVM, dado su carácter de fondos sociales. Sin embargo, se debe aclarar que la Defensoría considera que, para lograr la mayor transparencia y mejor administración de los fondos, no implica necesariamente someter el régimen de IVM a la supervisión de la SUPEN, aunque ello no deja de ser una posibilidad que debe evaluarse.

10. Relacionado con lo anterior, se considera necesario el fomento de la educación en materia previsional de la población, con miras a fortalecer el segundo y tercer pilar de pensiones, de manera que la población joven comprenda que el fortalecimiento financiero de estos pilares constituye una inversión para la edad de retiro, que les puede permitir mantener su nivel y calidad de vida. El desarrollo de una Cultura Previsional o Contributiva<sup>14</sup> pretende concientizar al habitante de la importancia de la seguridad social para sí mismo y para sus semejantes.

Considera la Defensoría que una Cultura Previsional<sup>15</sup> debe concientizar a todo trabajador, patrono y gobierno sobre la necesidad de contribuir con el sistema de seguridad social del país de forma solidaria. En este sentido, para la Defensoría todo programa que pretenda aumentar la Cultura Previsional debe enfatizar en los aspectos de Transparencia, Información, Rendición de Cuentas, Formación y Concientización ciudadana; integrados bajo el principio de la Solidaridad Social.

Sin embargo, no se puede olvidar que el acto de cumplir con ese aporte no está desvinculado con la percepción positiva o negativa del habitante respecto al uso de los fondos de pensiones. Como se indicó, esta situación obliga al Estado a fortalecer los sistemas de transparencia y rendición de cuentas respecto en la administración y uso de los fondos de pensiones.

14 "A través de la educación previsional se contribuye a la construcción de una cultura previsional, no sólo informando y entregando conocimiento a las personas sobre sus derechos y obligaciones en cuanto a seguridad social y la forma de ejercerlos, respetarlos y hacerlos respetar, sino además internalizando los valores y principios de la seguridad social que le dará sentido a lo anterior" <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/educacion-previsional/>

15 Comprendida por la Defensoría como el conjunto de valores, principios, creencias y actitudes compartidos por los miembros de la sociedad respecto a su deber de contribuir con el sistema de seguridad social y las leyes que la rigen.

## **2. Derecho al Buen Gobierno en la gestión de la infraestructura vial. Ejecución del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV-I)**

La ley No. 8845, *Préstamo BID para financiar el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV-I)*, establece que la Unidad Ejecutora de este Programa debe remitir semestralmente a la Defensoría un informe sobre la ejecución del préstamo. Debido a esta circunstancia, la Defensoría inició una investigación de oficio para analizar los informes de avance de ese Programa.

Para tales efectos, se inició con una selección de los proyectos de inversión más significativos: Ruta Nacional No. 1 tramo Cañas-Liberia, Intercambio de Paso Ancho, Ruta Nacional No. 3 tramo Jardines del Recuerdo-Pozuelo-Puente sobre el río Virilla y Carretera La Abundancia-Florencia y Radial a Ciudad Quesada (Punta Norte).

En el estudio realizado, la Defensoría identificó cuatro problemas fundamentales y reiterativos en el desarrollo de estos proyectos de infraestructura vial:

- Poca o inexistente planificación general de los proyectos.
- Deficiente gestión de las expropiaciones.
- Procesos deficientes en la supervisión de obras.
- Problemas administrativos propios del CONAVI.

Con miras a la corrección de esos problemas y en procura del respeto al derecho de las y los habitantes al Buen Gobierno en esta materia, la Defensoría recomendó al Ministro de Obras Públicas y Transportes lo siguiente:

1. Establecer y aplicar un protocolo por escrito que permita el desarrollo ordenado de todos los elementos que componen los proyectos de infraestructura de obra pública, para ser utilizado por el MOPT-CONAVI y sus Unidades Ejecutoras. De manera, que se garantice la adecuada y transparente planificación de estos proyectos, mediante la aplicación de los conceptos relacionados con la Dirección de proyectos que permitan agrupar los procesos que los componen de manera lógica, y en diferentes áreas de conocimiento relacionadas con las actividades propias de los proyectos, tales como: integración, alcance, tiempo, costos, calidad, recursos humanos, comunicaciones, riesgos, adquisiciones e interesados, entre otras.
2. Realizar un estudio de análisis por parte del MOPT-CONAVI y sus Unidades Ejecutoras, que permita identificar los problemas que se presentan en la actualidad con la aplicación de la Ley No. 9286, "*Reforma Integral de la Ley N° 7495, Ley de Expropiaciones*", con el objetivo de proponer planes de mejora que permitan agilizar los procesos de disposición, gestión y adquisición de los derechos de vía, mediante el mecanismo de la expropiación de terrenos, de manera que éstos no se conviertan en un obstáculo en la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, pero que a la vez aseguren el respeto a las garantías al derecho a la propiedad, la indemnización y el debido proceso.
3. Hacer un análisis por parte del MOPT-CONAVI y sus Unidades Ejecutoras, que permita evaluar los procedimientos relacionados con los controles requeridos sobre las empresas supervisoras de los proyectos de infraestructura vial, para que se elabore una propuesta de mejora sobre estos procesos que permitan garantizar la calidad de las obras construidas y el correcto manejo de los fondos públicos.
4. Garantizar por parte del MOPT-CONAVI y sus Unidades Ejecutoras, que las especificaciones técnicas de los proyectos de infraestructura vial sean al menos igual de rigurosas que las establecidas en la normativa nacional vigente (CR-2010), para que aseguren la calidad de las obras construidas y el correcto manejo de los fondos públicos.

5. Detallar las acciones llevadas a cabo para lograr la implementación de un sistema de Administración de Mantenimiento (SAM), de acuerdo a los recursos destinados en el componente No. 2 del Programa PIV-I, remitiendo para esto el cronograma, la ruta crítica y los responsables para lograr esta implementación.

### 3. Derecho al acceso a Internet: Actuaciones de la SUTEL

#### Estudio de mercados relevantes. Propuesta de desregulación tarifaria de la telefonía e internet móvil

En octubre 2016, la SUTEL sometió a consulta pública diversos informes sobre las estructuras de mercado y condiciones para la competencia efectiva de varios mercados de servicios de telecomunicaciones, entre ellos el mercado de telefonía celular móvil.

El objetivo final de esos estudios era demostrar la existencia o no de condiciones para la competencia efectiva en esos mercados, con la finalidad, –a la luz de lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones–, que en caso de que esas condiciones se presentaran, declarar que los mercados estaban en competencia efectiva y, con ello, y eliminar la regulación tarifaria que SUTEL ejercía hasta ese momento.

Después de varias semanas de discusión con la SUTEL, debido al corto tiempo que otorgó para el análisis de la voluminosa propuesta y la consecuente lesión al derecho a la información y a la participación informada de las y los habitantes, la Defensoría centró su análisis en dos servicios críticos: telefonía móvil postpago e internet residencial desde ubicación fija. Dada la trascendencia de los hallazgos de la Defensoría, se analiza a continuación lo relativo a la telefonía móvil post pago.

Al revisar la propuesta de SUTEL para el mercado de telefonía móvil, la Defensoría descubrió una importante incongruencia: SUTEL concluyó que el mercado no se encontraba en competencia efectiva, pero aún así, sin ningún fundamento técnico o jurídico, optó por proponer la eliminación de la regulación tarifaria en el segmento de internet móvil post-pago. Con ello, sin audiencia pública para su discusión, SUTEL implícitamente abría la posibilidad de que, sin regulación alguna, se instaurara el cobro del servicio de internet móvil por descarga.

Efectivamente, la Defensoría no sólo no encontró elementos técnicos ni jurídicos que justificaran la eliminación de la fijación tarifaria para el servicio post-pago de telefonía móvil, sino que el análisis del estudio de la SUTEL la llevó a concluir que, en la actualidad, ese mercado no está en competencia efectiva, sino que es un oligopolio, en el cual una empresa es líder y las demás establecen estrategias de comercialización similares.

La Ley General de Telecomunicaciones (Ley No. 8642) otorga a la SUTEL la competencia para regular precios en materia de telecomunicaciones. Esa función, sin embargo, no es irrestricta en cuanto a las estrategias regulatorias ni en cuanto a la oportunidad de éstas. El artículo 50 de esta ley indica que las decisiones regulatorias de SUTEL en materia de precios deben incentivar la competencia y el uso eficiente de los recursos; a *contrario sensu*, la norma en cuestión impone a esa Superintendencia la obligación de no desincentivar la competencia y de no propiciar la ineficiencia en el uso de los recursos. Ese mismo artículo 50 establece que "*Cuando la SUTEL determine, mediante resolución motivada, que existen las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones*".

A la luz de ese artículo 50, la desregulación tarifaria del segmento post-pago debe realizarse con una resolución motivada. En este sentido, la Defensoría advirtió al Consejo de la SUTEL que la recomendación de eliminar la fijación tarifaria en ese segmento no se derivaba del análisis realizado por la SUTEL en el

informe, sino que la misma sólo se «filtró» en las recomendaciones que ese Consejo tenía que valorar, específicamente, en la recomendación 4 donde se imponían obligaciones a los operadores *“como instrumentos que buscan eliminar los problemas de competencia encontrados en el mercado minorista de telecomunicaciones móviles”*. En el estudio, la eliminación de la fijación tarifaria en post-pago ni siquiera se planteó explícitamente, sino que fue denominada: *“Someterse al régimen tarifario correspondiente”* de la siguiente manera: *“Se mantendrá la obligación de regulación tarifaria solamente para el segmento prepago del mercado”*. En ninguna parte del informe se explicó el porqué debía eliminarse la regulación tarifaria en post-pago, ni tampoco cómo esa medida beneficiaría la competencia en el mercado, ni los beneficios que el usuario final obtendría con tal medida.

Por ello, la Defensoría concluyó que SUTEL pretendía la desregulación tarifaria absoluta sin que ello derivara ni técnica ni jurídicamente del análisis contenido en el informe de grado de competencia para este mercado. Debido a esta situación, la Defensoría advirtió al Consejo Directivo de la SUTEL que de acogerse esa recomendación y eliminar la fijación tarifaria en el segmento de telefonía móvil post-pago con base en ella, **se estaría en presencia de uno o varios actos administrativos con vicios en su motivación, pudiendo acarrear la nulidad de lo actuado**. Finalmente, ese Consejo no acogió la recomendación que la Defensoría cuestionó y, más bien, ordenó a la Dirección General de Mercados de SUTEL que, a más tardar al cierre del primer cuatrimestre del año del 2017, *«amplíe la propuesta contenida en el informe 6419-SUTEL-DGM-2016 en relación con el mercado minorista de telecomunicaciones móviles para incorporar la información adicional presentada en el marco del proceso de consulta pública y cualquier otra información que se considere pertinente...»*

### **La Política de “Uso Justo” para los servicios de internet móvil: una limitación injustificada del derecho humano al acceso a internet**

La Defensoría tuvo conocimiento de que a partir del mes de marzo 2017, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) aplicaría la llamada “Política de uso justo del Internet móvil postpago”. Dadas las inquietudes que surgieron en las y los usuarios del servicio<sup>16</sup>, la Defensoría consideró oportuno solicitarle a SUTEL información sobre la aplicación de esa política. Posteriormente, luego de analizar la información aportada por la Superintendencia, la Defensoría emitió un informe especial con recomendaciones. En este informe, la Defensoría concluyó lo siguiente:

- Dado que, por diversas razones, las y los habitantes del país mayoritariamente acceden a Internet mediante la telefonía móvil, la Defensoría no puede aceptar que SUTEL considere que el consumo intensivo de Internet puede llegar a ser abusivo, siendo, prácticamente la única forma disponible y accesible para que las y los habitantes realicen su derecho humano al acceso a este servicio.
- La aplicación de la política de uso justo reviste una limitación a la forma predominante de acceso a Internet de las y los habitantes en el país.
- El acceso a Internet es un derecho humano fundamental y, por ende, en principio las limitaciones que se impongan a ese acceso pueden revestir una transgresión al principio de no regresividad en el disfrute de los derechos humanos.
- El artículo 9 de la Constitución Política establece que el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.
- La “política de uso justo” fue aprobada por SUTEL en el año 2014 sin ningún escrutinio ni valoración pública de sus alcances y fundamentos, situación que debe ser subsanada antes de continuar con su aplicación.

<sup>16</sup> Esta política fue aprobada por SUTEL en el año 2014. Desde entonces, operadores distintos del ICE la han estado aplicando, sin que ningún usuario planteara disconformidades ante la Defensoría.

A la luz de lo anterior, la Defensoría recomendó a SUTEL:

1. Dejar sin efecto la resolución RCS-063-2014 que “*Autoriza en forma temporal la aplicación de condiciones de uso justo en los contratos de servicios de acceso a internet móvil*”.
2. En caso de considerar que es necesario que continúe la aplicación de condiciones de uso justo en los contratos de servicios de acceso a Internet móvil, diseñar una propuesta que se fundamente en información y las condiciones respectivas de mercado para el año 2017.
3. Someter la propuesta que se diseñe a audiencia pública y poner a disposición de las y los habitantes toda la información que sea necesaria para valorar adecuadamente los alcances, fundamentos y justificación de tales medidas.

Con motivo de la emisión del citado informe especial, la Sala Constitucional solicitó a la Defensoría, como prueba para mejor resolver, emitir criterio técnico en relación con tres recursos de amparo relacionados con la Política de Uso Justo. En el documento remitido, la Defensoría informó, entre otras cosas, lo siguiente:

- La Defensoría cuestionó la supuesta “temporalidad” de la Política de Uso Justo porque a tres años de emitida la Política, no parece que los operadores hayan superado los problemas de congestión de las redes, siendo responsabilidad de éstos.
- Si bien es cierto, en la resolución que autoriza la Política de Uso Justo, SUTEL supedita la aplicación de la Política a la aprobación de esquemas tarifarios de volumen en servicios postpago, también es cierto que si un esquema de esa naturaleza no ha podido ser introducido en la regulación tarifaria de ese servicio, es **por responsabilidad absoluta de SUTEL**. Desde el año 2014 a la fecha, SUTEL ha sido incapaz hacer una convocatoria a audiencia pública que de forma transparente, con información actualizada y vigente, plenamente accesible a las y los habitantes para su valoración y discusión, brindara a los sectores interesados la información necesaria para analizar responsablemente la pertinencia, ventajas y riesgos de un esquema de cobro por descarga para el servicio de Internet móvil postpago.
- Uno de los recurrentes manifestó al Tribunal Constitucional que “*los planes de telefonía móvil postpago limitan la velocidad de Internet a niveles en los que se vuelve insoportable el acceso a Internet (a veces hasta imposible)*.” Al respecto, la Defensoría solicitó el criterio de la Academia Nacional de las Ciencias, la cual manifestó que “*el imponer un piso de 128 kbps al llegar al máximo de datos consumibles en el mes para todos los planes, no impone una velocidad más lenta de navegación, es sin lugar a dudas, el equivalente a la desconexión del usuario. Además, se debe tomar en cuenta que las redes móviles por su sobrecarga no proporcionan velocidades de 128 kbps a la mayoría de los usuarios si no menores, lo que aumentaría la lentitud e ineficiencia de las conexiones móviles. Entendiendo lo anterior, la iniciativa actual de bajar todos los planes a 128 Kbps es desproporcionada, pues ésta es una conexión inaceptable por su lentitud. Es además un esquema anacrónico y en contraposición a las nuevas tecnologías (5G por ejemplo) que apuntan a un ancho de banda mucho mayor*». La Defensoría remitió el documento de la Academia a la Sala Constitucional como prueba para mejor resolver.

A partir de la emisión del informe especial de la Defensoría, varios habitantes interpusieron nuevos recursos de amparo contra la Política de Uso Justo. Consecuentemente, y en acatamiento de lo dispuesto en la Ley de la Defensoría, la Institución suspendió su intervención a la espera de lo que la Sala Constitucional resuelva. No obstante, la Defensoría continúa su intervención con respecto a las políticas públicas existentes para promover el acceso de internet por medio de banda ancha. Para ello, la Institución solicitó información al Ministerio de Ciencia y Tecnología, la cual actualmente se encuentra en análisis.

#### 4. Empleo y remuneraciones en el sector público sus consecuencias socioeconómicas y recomendaciones de política pública: Un análisis desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH)

La Defensoría se encuentra realizando un estudio integral de la situación del empleo y remuneraciones en el sector público a nivel general. Los objetivos de esta investigación son los siguientes:

Objetivo General: Evaluar de forma integral la situación del empleo y remuneraciones en el sector público costarricense, sus consecuencias socioeconómicas, las medidas correctivas planteadas y proponer una estrategia nacional de mediano y largo plazo para la atención de los problemas involucrados, bajo el enfoque de los derechos humanos.

La investigación tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Clasificar los diferentes diagnósticos disponibles sobre la situación y consecuencias socioeconómicas del Empleo Público en Costa Rica.
- Exponer la evidencia empírica reciente sobre la relación entre remuneraciones del sector público, el gasto público y el déficit fiscal en Costa Rica.
- Proyectar el impacto sobre el desarrollo socioeconómico del crecimiento vegetativo de las remuneraciones del Estado.
- Identificar las opciones o soluciones planteadas al tema de Empleo Público en Costa Rica por otros actores acreditados, como organismos internacionales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otros.
- Determinar los aspectos básicos para la formulación de una política pública de Estado en materia de Empleo Público.
- Establecer una estrategia integral y nacional de mediano y largo plazos para la atención de la problemática que plantea el Empleo Público en Costa Rica, bajo el enfoque de los derechos humanos.

Esta investigación estará concluida a finales de 2018. En forma paralela, al analizar distintos proyectos de ley en la materia que le han sido consultados, la Defensoría ha realizado varios planteamientos que son retomados en esa investigación y que, desde la perspectiva de los derechos humanos y en criterio de la Institución, deberían guiar las decisiones que el país adopte en relación con el empleo público del país. Tales planteamientos son los siguientes:

- La discusión en relación con el empleo público costarricense no debe llevar a una **polarización** del sector privado versus sector público, sino al reconocimiento de que el bienestar del país y de la población presente y futura, requiere de una **relación armónica entre ambos sectores**.
- La situación actual del empleo público, con sus aciertos y falencias, es producto de las **acciones y decisiones tomadas por autoridades políticas a lo largo de muchas décadas**. Algunas de esas acciones y decisiones pueden haber sido producto de coyunturas particulares como salida a conflictos hoy olvidados; otras pueden haber sido el resultado de negociaciones que en su momento se consideraron social y políticamente aceptables, aunque en algunos casos algunas pueden ser catalogadas como "abusivas" o "irracionales".

Es por ello que en nada aporta a la solución de los problemas del país el ataque a las instituciones y personas funcionarias que estén en esas condiciones: lo que se requiere es que los sectores dialoguen y negocien a la luz de las nuevas circunstancias, con miras a la sostenibilidad financiera y política del sistema, en concordancia con el respeto de los derechos laborales y consientes de la probidad que se exige en el manejo de los recursos que quienes tributan confían a la administración pública. Probablemente ello

implicará reconocer que algunos de los aspectos negociados en el pasado, hoy pueden ser poco razonables y **aceptar con entereza que no es solidario con el resto del país aspirar a mantenerlos.**

- La apuesta por el “adelgazamiento” de la planilla estatal por razones presupuestarias y mayor eficiencia productiva (entendida ésta como obtener más y mejores servicios estatales con la menor cantidad de recursos) puede tener efectos adversos y de alto impacto negativo en el funcionamiento del Estado y en los derechos de las y los habitantes, si no se realiza con base en una planificación cuidadosa y en estudios serios que procuren, ante todo, asegurar los derechos de los y las habitantes. Reducir la planilla en forma indiscriminada y con el único objetivo de reducir el gasto en salarios, puede terminar atentando contra la eficiencia misma y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado. La búsqueda responsable de la eficiencia a largo plazo, puede –y suele- significar una mayor erogación de recursos en el corto plazo.

El Estado costarricense se acostumbró a **administrar por coyunturas y no por objetivos estratégicos.** Muchas decisiones de coyuntura y corto-placistas del pasado, sin análisis de impacto en el mediano plazo, hoy tienen al país en problemas estructurales que mal se haría en tratar de resolver, de nuevo, con decisiones de coyuntura sin análisis de impacto y sin claridad en los objetivos estratégicos que se persiguen, si es que los hay.

En ese sentido, los problemas relacionados con el Empleo Público no pueden verse aislados del funcionamiento estratégico del Estado y eso pasa por la discusión del modelo de Estado que se quiere. Esa visión estratégica requiere, además, la más estricta valoración de la idoneidad para la contratación del personal y la evaluación de la efectividad de éste en concordancia con su aporte con el cumplimiento de los objetivos estratégicos de las instituciones, y no necesariamente la reducción de la planilla estatal.

- Es necesario tomar en consideración que toda la normativa nacional e internacional vigente en nuestro país, señala que cualquier intento de reforma estructural en materia de Empleo Público debe cimentarse en un **respeto a los derechos adquiridos.** Eso sí, es menester tener presente que los derechos adquiridos no son expectativas de derecho, ni son expectativas de quienes aún no son trabajadores del sector público; son las situaciones jurídicas consolidadas a favor de las personas funcionarias públicas.



## 2.8. Dirección de Niñez y Adolescencia

### Introducción

De conformidad con el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes, corresponde a la Dirección de Niñez y Adolescencia investigar las quejas sobre violaciones a los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia derivadas de las actuaciones u omisiones del sector público. Asimismo es parte de su labor, como instancia especializada, el análisis de las situaciones estructurales institucionales y de política pública referidas a la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, considerando las obligaciones del ordenamiento jurídico nacional y los compromisos internacionales, incluidos los instrumentos de derechos humanos y agendas como la de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la Agenda 2030.

Adicionalmente, el mandato de protección de esta población encuentra un reforzamiento por la vía del artículo 7 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), el cual dispone que la Defensoría de los Habitantes debe velar por el cumplimiento efectivo de las obligaciones dirigidas a procurar el desarrollo integral de la persona menor de edad, particularmente por parte de las instituciones integrantes del Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

En el período 2016, se recibieron 303 nuevas Solicitudes de Intervención (quejas de las y los habitantes), siendo las más frecuentes referidas a las actuaciones u omisiones del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), particularmente por actuaciones de sus oficinas locales y del Ministerio de Educación Pública (MEP), entre otras, referidas a instancias como la Dirección de Infraestructura Educativa y Equipamiento Educativo (DIEE), Programas de Equidad –incluye Transporte Estudiantil-, Fondo Nacional de Becas (FONABE) y la Dirección de Recursos Humanos en cuanto a nombramientos y régimen disciplinario.

### Derecho a la protección estatal: integral y especial

#### Negligencia parental: un mal que afecta a los niños, niñas y adolescentes

Las personas menores de edad tienen derecho a crecer y formarse en el seno de la familia, siendo éste el grupo primario y fundamental de la sociedad, así como el medio natural donde todos sus miembros se deben desarrollar y formar bajo un ambiente de seguridad, bienestar, felicidad, amor y comprensión.

A partir de la delimitación de las responsabilidades entre los miembros de la familia, se identifica la autoridad parental de los progenitores como el conjunto de facultades y deberes legitimados para orientar, educar, cuidar, vigilar y disciplinar a los hijos y las hijas, sin que medie el uso del castigo corporal, así como ninguna otra forma de trato humillante contra ellos y ellas<sup>1</sup>, con la finalidad de formarles y prepararles para que asuman progresivamente una autonomía y una vida independiente en sociedad.

1 Código de Familia, Ley N°5476 de 21 de diciembre de 1973 -reformado por el artículo 2° de la Ley N° 8654 del 1° de agosto



Ciertamente, el ejercicio de la autoridad parental es irrenunciable e intransmisible, también es sometido al control del Estado; lo cual significa que el "*poder legítimo*" que ejercen los progenitores sobre sus hijos e hijas puede ser fiscalizado, revisado, reorientado e incluso hasta modificado, por las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes; con el ánimo de asegurar el interés superior de la persona menor de edad. Por lo tanto, cuando las personas adultas abusan de ese poder, éste deja de ser legítimo y se constituye en violación de derechos; demandando en forma inmediata su protección y reparación integral. Esta especial relación entre el "*poder legítimo del adulto/a*" y la "*titularidad de derechos de la persona menor de edad*", supone para el primero el deber de respeto por los derechos del segundo. Así las cosas, la autoridad parental puede ser suspendida<sup>2</sup> ante diversas situaciones<sup>3</sup>.

Es a partir de las denuncias que recibe y tramita la Defensoría de los Habitantes, mediante la Dirección de Niñez y Adolescencia, relacionadas con el Proceso Especial de Protección en sede administrativa, que debe atender el PANI, desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados, que se logra detectar de fondo, entre otros aspectos, una actuación negligente por parte de los progenitores que convoca la intervención de la institucionalidad y sobre la cual se plantea la denuncia.

Es en el proceso de investigación, consulta, revisión y análisis que realiza la Defensoría, donde se determina, desde una perspectiva de derechos, la presencia de variables y elementos de riesgo que constituyen una actuación negligente por parte de los progenitores en el ejercicio de la autoridad parental y que sustenta el motivo de la intervención estatal denunciada.

Es por ello que en este apartado, interesa a la Defensoría de los Habitantes, hacer referencia brevemente a la **negligencia parental**, como una razón que motiva la intervención del Estado para proteger y restituir los derechos de los niños niñas y adolescentes; intervención sobre la cual, posteriormente, esta institución ejerce su función de control.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes, que en el proceso de investigación de las denuncias, la **negligencia de los padres y madres** es un factor presente en forma recurrente. Esta falta de atención de las responsabilidades por parte de los progenitores se constituye en "*un tipo de maltrato infantil, que se sostiene en el tiempo, que priva a los niños y las niñas del cuidado, protección y afecto que deben recibir de los adultos responsables que le rodean para un óptimo desarrollo integral*". Lo que significa que las figuras parentales, ejercen de manera disfuncional, las obligaciones, pues no se satisfacen los derechos, la atención efectiva y oportuna de las necesidades es deficiente, la orientación y el acompañamiento cotidiano son omisos, lo que repercute negativamente en el proceso evolutivo de los niños, niñas y adolescentes, desde el ámbito biológico, psicológico-emocional, social, cognitivo, espiritual, entre otros.

Ante este panorama, las instituciones que integran el Sistema Nacional de Protección deben abocarse a trabajar conjuntamente con los grupos familiares, desde los diferentes niveles: prevención-educación, detección-atención, acompañamiento-seguimiento.

En el país, desde el año 2014, se impulsa el establecimiento de una plataforma para trabajar interinstitucionalmente el tema de la negligencia parental, que lidera el PANI. En el 2015, inicia la implementación de un Plan de Trabajo para Atender la Negligencia, que involucra a las instituciones que integran el Sistema Nacional de Protección. En el 2016, se puso en ejecución el Protocolo para la Atención de la Negligencia, de igual manera, se aprobó por parte del Poder Ejecutivo, la Política para la Atención de la Primera Infancia 2015-2020, la cual articula instituciones, organizaciones, recursos y acciones para

---

de 2008, art. 143.

<sup>2</sup> Ibid, artículo 158.

<sup>3</sup> Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2008-2009, Cuarto Observatorio de Derechos Humanos en Costa Rica: La Seguridad Humana, una apuesta por la Dignidad, San José, pág. 337.

<sup>4</sup> Patronato Nacional de la Infancia, 2016, *Protocolo para la Atención de la Negligencia*, San José.

garantizar la atención y protección integral de las niñas y niños. Además, se creó la Comisión de Primera Infancia adscrita al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, como responsable de impulsar la política.

Como se puede apreciar, en el país existe normativa, políticas, programas y otras herramientas que le permiten a las instituciones prevenir, atender y acompañar a las familias donde se detectan prácticas y costumbres que violentan derechos por negligencia de los padres y madres. Motivo por el que la Defensoría de los Habitantes brindará seguimiento al acatamiento de estas iniciativas y se mantendrá vigilante de la efectiva dotación de los recursos presupuestarios para la debida atención de estas obligaciones.

### **Presupuesto del Patronato Nacional de la Infancia: negación de recursos a los niños, niñas y adolescentes**

Desde el año 2012, se ha venido planteando ante las instancias judiciales el reclamo del cumplimiento efectivo de lo dispuesto por ley para el financiamiento de los programas de niñez y adolescencia que corresponde ejecutar al Patronato Nacional de la Infancia –PANI- derivado del artículo 34 de la Ley Orgánica del PANI, sea el giro del 7% de los recaudado en el año fiscal anterior por concepto del impuesto sobre la renta<sup>5</sup>. Cabe destacar que, por ejemplo, solo para el año 2014, el Ministerio de Hacienda asignó al PANI apenas un 1,8% de la recaudación del año anterior por concepto de impuesto sobre la renta.

A pesar de estos antecedentes jurisprudenciales, la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa aprobó el expediente legislativo número 20 087, Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2017, con una reducción de un 54,94% de los recursos que por mandato legal le correspondían al PANI y que en su mayoría fueron asignados al presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública. Por ello, en fecha 26 de octubre de 2016, un grupo de diputados y diputadas planteó una consulta legislativa facultativa de constitucionalidad. La Defensoría de los Habitantes coadyuvó en dicha consulta.

El Presupuesto para el Ejercicio Económico 2017 quedó aprobado automáticamente el 27 de noviembre de 2016, sin que mediara una votación de primero ni segundo debate, en los términos dictaminados por mayoría en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, con un recorte de \$47 800 millones al Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

La Sala evacuó la consulta planteada mediante resolución N° 2016-018351 de las 11:15 horas de 14 de diciembre de 2016, que en su parte dispositiva señala:

“Se evacua la consulta facultativa presentada sobre el Proyecto «Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017”, expediente legislativo número 20.087 en el sentido que: 1) Resulta inconstitucional la reducción de los fondos que legalmente le corresponden al PANI. (...) artículo 7°. 3) Resulta inconstitucional por ser una norma atípica, el artículo 10°. 4) Resulta inconstitucional por ser una norma atípica, la parte de la norma contenida en el inciso 11 del artículo 7°”.

En enero del 2017, la Sala Constitucional admitió una acción de inconstitucionalidad presentada por legisladores/as contra el recorte de \$47 mil millones al Patronato Nacional de Infancia (PANI) en el presupuesto para el 2017. La Defensoría de los Habitantes también coadyuvó dicha acción de inconstitucionalidad por considerar que es una violación al artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño,

<sup>5</sup> Sala Constitucional, resolución N° 2013-003691 del 15 de marzo de 2013 y sentencia No. 53-2013-VII de agosto 2013 del Tribunal Contencioso Administrativo.

y particularmente dicha decisión legislativa es contraria a lo dispuesto en la Observación General N° 19 del Comité de los Derechos del Niño. Esta Observación General, dispone claramente que:

“27. En materia presupuestaria, “dar efectividad a los derechos del niño” significa que los Estados partes tienen la obligación de movilizar, asignar y gastar recursos públicos atendiendo a sus obligaciones de aplicación. Los Estados partes deben respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos del niño, como se indica a continuación: a) “Respetar” implica que los Estados partes no han de interferir, ni directa ni indirectamente, en el disfrute de los derechos de los niños. En materia presupuestaria, eso significa que el Estado debe abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos del niño, por ejemplo, discriminando a ciertos grupos de niños en las decisiones presupuestarias, o retirando o desviando fondos de los programas existentes destinados a que los niños disfruten de derechos económicos, sociales o culturales...” (El subrayado no corresponde al original)

Asimismo, el 29 de marzo del 2017, por oficio DH-DNA-375-2017, la Defensoría de los Habitantes le solicitó al Ministerio de Hacienda, conocer en qué fecha se presentaría el proyecto de Presupuesto Extraordinario y el rubro económico total y desagregado que se tiene contemplado en dicho presupuesto para el PANI. Ello a efecto de dar seguimiento a lo resuelto por la Sala Constitucional, de acatamiento obligatorio para las autoridades hacendarias.

Mediante oficio N° DM-658-2017, del 06 de abril 2017, el Ministerio de Hacienda, respondió la solicitud de informe, indicando que dicha institución confeccionó un Primer Proyecto de Presupuesto Extraordinario de la República que se estaría remitiendo a la Asamblea Legislativa. En dicho documento presupuestario se estarían incluyendo 47 831,7 millones como transferencia corriente al PANI, resarcido con ello la rebaja efectuada por el Poder Legislativo durante el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Presupuestario 2017.

Si bien la acción de devolución de los recursos cercenados al PANI, es en respuesta a la obligatoriedad de la observancia de la ley y de las resoluciones judiciales, preocupa a la Defensoría la mala práctica de restricción de los recursos presupuestarios para atender las obligaciones que se tienen con los niños, niñas y adolescentes del país, tanto por parte de las autoridades de Hacienda, como de las propias autoridades legislativas. Se espera que, con este antecedente, esta situación sea definitivamente revertida y el esfuerzo en la Asamblea Legislativa, se oriente a la evaluación de la adecuada ejecución presupuestaria por parte del PANI y a la medición de resultados de su inversión en el mejoramiento de la calidad de vida de la población menor de edad en el país.

### **De la necesidad de regulación normativa de la figura del Acogimiento Familiar**

Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a crecer al amparo de sus progenitores y a permanecer a su lado, salvo que, circunstancias excepcionales demanden lo contrario. Este derecho conlleva dos obligaciones: la primera, los padres y madres deben brindar el cuidado y orientación necesarios hasta que el niño o niña alcance su plena autonomía y; la segunda, el deber del Estado de respetar este derecho así como la obligación de apoyar a las familias cuando su disfrute se vea amenazado por las circunstancias económicas o sociales en las que viven. Si en el marco del interés superior del niño o la niña, la mejor decisión fuera su separación del núcleo familiar, el Estado debe dar una protección y asistencia especial a ese niño o niña, de conformidad con el artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y 34 del Código de Niñez y Adolescencia (CNA).

Para proceder con la separación de una persona menor de edad de su entorno familiar por circunstancias que pueden violar sus derechos, se debe iniciar el Proceso Especial de Protección en sede administrativa por parte de una Oficina Local del PANI y, eventualmente, se debe adoptar una medida de ingreso de la persona menor de edad a una alternativa de cuidado temporal, de las cuales se pueden

enumerar los hogares solidarios, alternativas residenciales, y en último caso, la institucionalización en albergues del PANI.

El acogimiento familiar ha sido definido como "... una práctica que hace posible la convivencia familiar de niños cuyas familias de origen no están en condiciones de asumirla. La familia acogedora se hace responsable por el cuidado del niño sin mediar vinculación filiatoria, pero ejerciendo todas las obligaciones propias al cuidado"<sup>6</sup>. Este instituto se distingue de la adopción en tanto ésta es una resolución de carácter definitivo que implica la sustitución familiar, mientras que el acogimiento es un proceso de carácter temporal, un tránsito mientras se busca una solución permanente<sup>7</sup>.

Si bien es cierto que el PANI antes denominaba a las relaciones de cuidado provisional bajo el nombre de "Acogimiento Familiar", esta nomenclatura fue modificada por la institución, porque el PANI considera que tendía a generar confusiones entre los fines solidarios de quienes, ajenos al grupo familiar, ofrecen colaborar y coadyuvar con el cuidado provisional de personas menores de edad y las relaciones de tipo familiar consanguíneas y afectivas. El "Programa de Hogares Solidarios del PANI" actualizado en marzo del 2008, hizo la distinción entre los Hogares Solidarios conformados por familia extensa y afectiva y, los Hogares Solidarios Comunitarios ajenos a la familia biológica o afectiva, además de que maneja una tercera categoría, denominada Hogares de Emergencia Transitorios.

Es claro que la institución del acogimiento no pretende ser una solución definitiva, ya que su carácter es temporal y transitorio, con una naturaleza de "institución puente" entre la familia biológica y la familia adoptiva (puente para asegurar la estabilidad del niño), o de resguardo mientras se logra –cuando así procede– el retorno del niño o niña con su familia biológica.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes, dada la importancia de la figura como recurso de protección, así como del conocimiento de casos específicos en que se ha utilizado por parte del PANI, considera que, para garantizar el fin último del mecanismo y su no desnaturalización en perjuicio de la persona menor de edad, hay tres aspectos medulares que se deben analizar en materia de la permanencia de una persona menor de edad en un hogar solidario o familia de acogimiento: la edad del niño o niña dado en acogida, el plazo en el que permanece en el seno de dicha familia, y la vinculación que se da a través del tiempo con dicha familia<sup>8</sup>.

Ello por cuanto no cabe duda que durante el plazo de permanencia en el hogar solidario o de acogida se crean lazos afectivos, por ello el plazo de permanencia es fundamental. Es preciso aclarar que el PANI adopta medidas especiales de protección que inicialmente tienen un plazo de seis meses para resolver la condición sociopsicológica del niño o la niña; pero en muchas ocasiones, estas medidas se extienden más allá de los seis meses, ocasionando que tanto el niño o la niña como la familia de acogida desarrollen una relación afectiva que se va profundizando. Así, el plazo de permanencia y la definición de la situación jurídica del niño o de la niña no debiera extenderse en el tiempo, mucho menos a corta edad, ya que la estabilidad emocional de la persona menor de edad puede verse afectada.

Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recuerda el debido deber de diligencia en la atención oportuna de los derechos del niño separado de sus padres:

*"199. (...)En concreto, la Corte ha entendido que como consecuencia de la separación del niño de sus progenitores o de la familia de origen, se pueden ver afectados gravemente y de modo irreversible el derecho a la integridad personal y desarrollo integral del niño, el derecho a la familia y a la identidad. La naturaleza e intensidad de estas afectaciones a los derechos del niño, ameritan que las autoridades*

6 RELAF, no indica fecha, *Acogimiento Familiar. Guía de Estándares para las prácticas*. RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar), con la cooperación de Unicef, consultado en: <http://www.relaf.org/material.html>, pág. 10.

7 Ibídem.

8 Defensoría de los Habitantes, Informe Final, Oficio 3835-2017-DHR, del 3 de abril del 2017, Expediente 228433-2016-SI.

*públicas apliquen un deber de diligencia especialmente reforzado en todas sus actuaciones y, en particular, en lo referente a las decisiones que impliquen la separación del niño de sus progenitores o familia de origen. 200. Este deber de diligencia reforzado de carácter excepcional se refiere a todos los aspectos vinculados con la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas que impliquen la separación del niño de su familia y el ingreso en una modalidad de acogimiento alternativo: desde la diligencia en el análisis de las circunstancias que rodean y afectan al niño, la valoración objetiva de los impactos que las mismas tienen en sus derechos, la justificación de las decisiones, la celeridad en la toma de las mismas, y la oportuna revisión de las mismas. Este estándar de diligencia excepcional requiere que todas las autoridades intervinientes lo respeten, es decir, incluye a las autoridades judiciales y administrativas. La Comisión entiende que el cumplimiento del deber de diligencia debe ser supervisado por medio de los mecanismos oportunos para ello, los cuales deberán estar previstos en la norma, debiéndose determinar las consiguientes responsabilidades y sanciones en caso de infracción a este deber”9. (el resaltado no corresponde al original)*

La responsabilidad de dar seguimiento a la familia de origen o extensa, la revisión de las medidas especiales de protección, su duración de cara a las necesidades afectivas del niño, y el efectivo seguimiento de la condición en que se desarrolla el niño son responsabilidades del PANI. Asimismo, se requiere de las autoridades judiciales intervinientes –según corresponda- la observancia también de ese deber de diligencia especial, para evitar la prolongación excesiva de los procesos.

Por esta razón, la Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento al Proyecto de Ley N° 20 067, Ley de Acogimiento Familiar y ha alentado a la Comisión redactora a tomar en consideración las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, así como ha recomendado al PANI el promover la regulación legislativa de las modalidades alternativas del cuidado de los niños, niñas y adolescentes y, de manera particular, de la figura del acogimiento familiar, en cumplimiento de la recomendación 49 del Cuarto Informe Periódico de Costa Rica emitido por el Comité Internacional de los Derechos del Niño. Entre los aspectos a regular debe considerarse, en forma especial, las instancias responsables, sus respectivas atribuciones y deberes, los parámetros de selección, los plazos, el plan de intervención, el seguimiento de las familias y los planes de transición.

### **La problemática de las uniones impropias y del matrimonio infantil en el contexto de las comunidades indígenas**

Tal y como se informa en el capítulo correspondiente al estado de cumplimiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Cuarto Informe Periódico presentado por el Estado costarricense, nuestro país recientemente cumplió con una reiterada recomendación del mencionado órgano de tratado, consistente en que se elevara *“a 18 años la edad mínima para contraer matrimonio y revise la edad de consentimiento sexual, a fin de garantizar el desarrollo sano de los niños y prevenir el matrimonio forzoso, los embarazos precoces y el abuso sexual”*.

En efecto, con la entrada en vigencia de la Ley N° 9 406, para el *“Fortalecimiento de la Protección Legal de las Niñas y las Adolescentes Mujeres ante situaciones de Violencia de Género asociadas a Relaciones Abusivas”*, publicada en La Gaceta del 13 de enero del 2017, se declara legalmente imposible el matrimonio de la persona menor de dieciocho años y se impone sanciones penales a las relaciones sexuales con personas menores de edad, cuando medie una diferencia de siete **años con respecto a la víctima**<sup>10</sup>. Esta reforma representa un avance importante en materia de protección especial y garantía de

9 Relatoría sobre los Derechos del Niño de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, *Informe sobre “El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas*, pág. 87.

10 Esta Ley dispone que una persona adulta no podrá mantener relación con una persona menor de edad mayor de trece años, pero menor de 15 años de edad si entre ellas dos hay una diferencia de edad de cinco años o más. Tampoco podrá una persona mayor de edad mantener una relación con una persona menor de edad sea mayor de 15 años, pero menor de 18, cuando medie una diferencia de siete años o más. Y además dispone que el matrimonio de toda persona menor de edad está estrictamente prohibido, aun cuando exista permiso del padre o la madre.

derechos de la niñez y la adolescencia, así como un paso firme en el compromiso por adecuar el marco normativo interno a los parámetros definidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, constituye la cristalización de los esfuerzos emprendidos por la Defensoría de los Habitantes junto con organizaciones de la sociedad civil, desde hace más de una década, para erradicar de nuestro ordenamiento jurídico dos de las formas de abuso y violencia contra la niñez y adolescencia más evidentes y socialmente aceptadas e institucionalizadas, con graves consecuencias en todos los ámbitos de la vida de la persona menor de edad, a saber el matrimonio temprano y las uniones impropias.

Ahora bien, este logro significativo no debe ser razón para bajar la guardia. Por el contrario, la reforma plantea una tarea, si se quiere tan importante y trascendental como ella misma, sea, desarrollar acciones de sensibilización dirigidas a modificar los patrones culturales y usos sociales de la niñez, fuertemente arraigadas, que han justificado y explicado ambas prácticas.

En este sentido, uno de los retos apremiantes lo constituye el abordaje del tema en las comunidades indígenas, en las que se han transmitido y perpetuado las uniones impropias, por razones culturales.

Sobre la aplicación de las normas nacionales en las comunidades indígenas, el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, establece que, los Estados deberán respetar sus costumbres o su derecho consuetudinario, "(...) *siempre que... no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos*".

Naturalmente, en el seno de los pueblos indígenas conviven niños, niñas y adolescentes que están cobijados por los preceptos y derechos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT como los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. De hecho, ésta última reconoce en su artículo 30, el derecho que tienen los niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas o a poblaciones indígenas a tener su propia vida cultural, practicar su religión y a comunicarse en su propio idioma.

En relación con la vida cultural, el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N° 11 (2009) sobre "*Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*", punto 22 subrayó que:

*"22. El Comité subraya que las prácticas culturales a que se refiere el artículo 30 de la Convención han de ejercerse de conformidad con otras disposiciones de la Convención y no pueden justificarse en ningún caso si se considera que son perjudiciales para la dignidad, la salud o el desarrollo del niño<sup>11</sup>. Cuando existan prácticas perniciosas, como los matrimonios precoces y la mutilación genital de la mujer, el Estado parte debería colaborar con las comunidades indígenas para acabar con ellas. El Comité insta encarecidamente a los Estados partes a que organicen y pongan en práctica campañas de concienciación, programas de educación y disposiciones legislativas encaminadas a cambiar las actitudes y a rectificar los papeles y estereotipos de género que contribuyen a las prácticas perjudiciales"<sup>12</sup>. (El subrayado no corresponde al original)*

En otras palabras, si bien la Convención reconoce el derecho de los niños y niñas indígenas a crecer y ser criados según las costumbres y cultura de sus pueblos originarios, el Comité de los Derechos del Niño dimensiona esa norma al recordar que los niños y niñas indígenas también son sujetos del resto de derechos que la Convención reconoce a todos los niños y niñas, sin distinción; incluidos aquellos relacionados con su supervivencia y desarrollo y protección, de manera que aquellas prácticas que se constituyan en formas o manifestaciones de violencia que atenten contra su desarrollo integral, no pueden aceptarse ni justificarse en costumbres ancestrales o prácticas culturales. Por el contrario, el Comité es enfático al señalar que en esos supuestos, los Estados están obligados a aunar esfuerzos con las

11 Unicef, *Innocenti Digest*, N° 11, 2004, Asegurar los derechos de los niños indígenas, pág. 7.

12 Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N° 4 sobre la Salud de los Adolescentes*, 2003, párr. 24.

comunidades indígenas para adoptar todas las medidas de carácter educativo, legislativo y de cualquier otra índole para erradicarlas.

Desde el 7 de octubre de 2014, mediante oficio número 09123-2014-DHR, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Presidencia Ejecutiva del PANI, encargar a la Comisión Institucional de Asuntos Indígenas, el diseño de un plan de acción dirigido a eliminar toda práctica o costumbre contraria a la dignidad, derechos e interés superior de los niños, niñas y adolescentes, en conjunto con las organizaciones representativas de las comunidades indígenas.

La reciente entrada en vigencia de la Ley N° 9 406 obliga a retomar esta recomendación, cuyo cumplimiento aún se encuentra pendiente, y readecuarla a sus alcances, considerando el arraigo de la práctica del matrimonio infantil y las relaciones sexuales entre adultos y personas menores de edad en estas comunidades. Asimismo, ante la interrogante planteada por la Defensoría de los Habitantes, el MEP informó que "(...) el tema de relaciones impropias se abordará en el núcleo temático "Cultura, poder y violencia", mediante el cual se promueve la comprensión de cómo determinados sistemas culturales han favorecido el ejercicio del poder por parte de algunas personas que oprimen y violentan a otras, según parámetros sociales y culturales"<sup>13</sup>.

### **Seguimiento a la situación de la niñez presente en los flujos migratorios irregulares mixtos**

A partir del segundo semestre de 2016, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento a la situación de los flujos migratorios irregulares que arriban a territorio nacional, supuestamente extra continentales, o bien procedentes de Haití, República Dominicana, Brasil y Ecuador, debido a la importante presencia de personas menores de edad en estas dinámicas. Entre los meses de agosto de 2016 y marzo de 2017 se han realizado cuatro visitas de inspección a los distintos centros de atención, albergues y campamentos de población migrante, de carácter formal e informal, que se han instalado en las zonas sur y norte del país, con el objetivo de verificar las condiciones de protección y salvaguarda de los derechos humanos de las personas menores de edad que permanecen allí solas o acompañadas. También se sostuvo reuniones con las autoridades regionales y locales del Patronato Nacional de la Infancia, de la Dirección General de Migración, de la Cruz Roja, de la Comisión Nacional de Emergencias, como con los jefes del Ministerio de la Presidencia, de Comunicación y del Patronato Nacional de la Infancia, con el fin de recabar información sobre las estrategias de coordinación, lineamientos y políticas definidas, o por definir, así como respecto de los servicios, recursos humanos y logísticos dispuestos por las distintas instituciones responsables.

Durante las visitas se detectó una serie de amenazas y riesgos que enfrenta la población menor de edad que ha ingresado y salido del país junto con el flujo migratorio, que según datos oficiales suman más de 580 niños y niñas al mes de septiembre de 2016. Especial preocupación ha generado la comprobación de que la gran mayoría de personas ingresa sin documentos de identidad o de viaje, circunstancia especialmente riesgosa para niños, niñas, adolescentes, dada la imposibilidad de establecer de manera fehaciente su identidad, nacionalidad y relación de filiación o parentesco con las personas adultas que los acompañan y su mayor vulnerabilidad frente a los fenómenos de trata, tráfico de personas u otras formas de violencia y explotación.

También se ha evidenciado la ausencia o limitados alcances de las directrices y lineamientos para la coordinación y seguimiento de la situación de la niñez y adolescencia migrante por parte de la institucionalidad nacional garante de la protección de las personas menores de edad, mientras permanecen en territorio nacional. De hecho, ni el PANI ni las autoridades de Migración cuentan con controles o regis-

13 En respuesta a oficio DH-DNA-0142-2017 del 14 de febrero del 2017, la Defensoría de los Habitantes recibe oficio DVM-AC-0305-03-2017 del 28 de marzo de 2017 suscrito por el Viceministerio Académico del MEP.

tros sobre el destino de las personas menores de edad, una vez que egresan de las distintas alternativas de atención y abrigo.

Cabe subrayar que el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 6 (2005) sobre el *"Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen"*, hace un recordatorio a los Estados sobre su obligación de garantizar a todas las personas menores de edad *"una protección máxima posible contra la violencia y la explotación, especialmente a aquellos separados y no acompañados"*.

De ahí que, a partir de las constataciones realizadas, se emitieron recomendaciones a la institucionalidad competente dirigidas a depurar los instrumentos y mecanismos de identificación de la población menor de edad que ingresa al país como parte de estos flujos migratorios, revisar los mecanismos de monitoreo y seguimiento institucionales para procurar un tránsito y permanencia seguros en el territorio nacional y ofrecer condiciones de protección y seguridad para la salida de las personas menores de edad del país.

La Defensoría de los Habitantes continuará monitoreando el estado de situación de las niñas, niños y adolescentes migrantes y, particularmente, el cumplimiento de las recomendaciones vertidas al efecto.

## **Principio de igualdad y no discriminación**

### **Proyecto de Ley N° 19 841, Ley de reconocimiento de los derechos de la identidad de género y la igualdad ante la ley**

Con motivo de una consulta legislativa, la Defensoría de los Habitantes desarrolló el tema del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la identidad de género como parte del análisis del Proyecto de Ley N° 19 841.

Al respecto, debe partirse de la premisa conocida que todos los niños, niñas y adolescentes tienen los mismos derechos de las demás personas, por su condición de persona humana; derechos a los que se suman otros derechos y principios que garanticen plenamente su especial condición de persona en desarrollo. En tal sentido, lo apuntado en relación con el derecho a la identidad, incluido el derecho a la identidad de género resulta claramente aplicable, así como de obligatorio reconocimiento, para las personas menores de edad, bajo el riesgo que de no reconocerse, se estaría violentando el principio de igualdad y de no discriminación, como así lo ha reconocido el propio Comité de los Derechos del Niño.

Asimismo, los artículos 23 y 24 del Código de la Niñez y la Adolescencia –CNA–, garantizan tanto el derecho a la identidad como el derecho a la integridad física, psíquica y moral, incluyendo la protección de su imagen, identidad, autonomía, pensamiento, dignidad y valores.

En este sentido, el propósito principal de la iniciativa legislativa es el reconocimiento y garantía del derecho a la identidad de género, y derivado de éste, el derecho a un registro oficial de dicha identidad sexual, para todos los efectos de reconocimiento social y jurídico de la persona; sin embargo, se excluye de la posibilidad de rectificación registral del sexo y del cambio de nombre de pila e imagen a las personas menores de 18 años de edad.

Tal exclusión evidencia una clara violación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes a desarrollar su identidad de género conforme con sus particularidades y los expone a ser sometidos a la discriminación en escenarios tan sensibles para su formación como lo es el centro educativo y la comunidad.

A este respecto, el tema de la identidad de género y su forma de manifestarse en las personas menores de edad, es muchas veces, causa del acoso escolar o *"bullying"*, que es una forma de violencia contra



los niños, niñas y adolescentes en los centros de estudio y que produce graves daños a éstos, en su autoestima, integridad física y emocional, que no sólo afecta la interrelación social, sino que puede ser desencadenante de actos como el suicidio en niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, la solicitud de rectificación de identidad de género por parte de una persona menor de edad requiere de la definición de un procedimiento específico a efectos que la temática sea adecuadamente abordada, tomando en cuenta principios rectores como el interés superior del niño, la autonomía progresiva, el derecho a la participación, incluyendo el derecho a recibir información, derecho a ser oído y tomado en cuenta en la toma de decisiones conforme con su edad y grado de madurez, aspecto este último que no se constriñe a la edad biológica. Asimismo, debe considerarse el tema de la responsabilidad parental y la eventual intervención de terceros garantes sea a nivel administrativo o judicial.

A este respecto, la Defensoría de los Habitantes realizó un respetuoso exhorto a las y los diputados para que se consideren las observaciones planteadas en el criterio emitido, de manera que se modifique la propuesta legislativa conforme con la normativa internacional y nacional que rige en materia de los derechos de la niñez y la adolescencia.

## **Derecho a la educación de calidad e inclusiva**

### **Asistentes para estudiantes con discapacidad: una necesidad urgente**

El nuevo paradigma de la educación especial plantea mediante un modelo de inclusión, con el propósito que las personas menores de edad con discapacidad, en la medida de lo posible, sean parte del sistema formal de educación en aula regular y así promover su desarrollo en condiciones de igualdad. También se consideran los cuatro pilares de la Educación Inclusiva claramente definidos por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación General N° 13<sup>14</sup>: Accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. En ese sentido, el sistema educativo no sólo debe responder con una infraestructura y un mobiliario accesible que permita el libre desplazamiento y uso por parte de estudiantes con discapacidad física y sensorial; sino que también debe garantizar el acceso al sistema de educación regular sin exclusión en razón de su discapacidad y de su situación económica. Asimismo, deben realizarse las adaptaciones pedagógicas y curriculares necesarias, destinadas a favorecer su adecuado desarrollo educativo y deben contar con docentes debidamente capacitados y con textos y materiales adecuados y adaptados para su uso.

Este modelo educativo no solo se limita a cuestiones de infraestructura educativa o a las adecuaciones curriculares para efectos de balance curricular, sino que va más allá. El modelo representa un reto no solo para el Estado sino para las familias, ya que representa la independencia de las y los estudiantes con discapacidad de sus familias, independencia que promueve la Ley de la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad, Ley N.º 9 379. En muchos casos, incluso algunos conocidos por la Defensoría de los Habitantes, uno o varios miembros de las familias tienen que dedicarse por completo a la atención del o la estudiante con discapacidad, dejar sus trabajos para trasladar a la persona menor de edad con discapacidad al centro educativo y dentro de éste cuando hay problemas de movilidad, permanecer con la persona cuando existen necesidades inmediatas que atender, como la incontinencia urinaria o descontrol de esfínteres o la alimentación, entre otros. El poder contarse con asistentes personales en el aula resulta indispensable para el o la estudiante con discapacidad así como un apoyo para la maestra, que a su vez atiende al resto de la población menor de edad, en ocasiones grupos de 30 niños y niñas.

14 [https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN13](https://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN13)

Por otra parte, el Ministerio de Educación ha tratado de solucionar esta necesidad otorgándole funciones al personal de conserjería en el cuidado y acompañamiento de las niñas y niños con discapacidad. No obstante, esta situación no es parte de su perfil laboral, pues no son funciones del cargo y muchas personas que realizan esta labor actualmente no quieren realizarla, por la responsabilidad que implica y la poca capacitación recibida. Esta situación ya fue analizada por las autoridades del Ministerio de Educación, ya que el Manual de Puestos del Ministerio, no tiene puesto de asistente de personal. Al respecto, la Unidad de Análisis de la Dirección de Recursos Humanos realizó un estudio para el puesto «Asistente de estudiantes en servicios de educación especial con discapacidad prologadas y permanentes» y, según se indica, se remitió y aprobó por la Junta Tripartita de la Convención Colectiva del MEP, y ésta a su vez ya fue remitida a la Dirección General de Servicio Civil, entidad encargada de crearla.

Al respecto, la Defensoría ha solicitado a la Dirección General de Servicio Civil la creación del puesto «Asistente de estudiantes en servicios de educación especial con discapacidad prologadas y permanentes»<sup>15</sup>, apoyando la gestión realizada por el MEP. Con estas plazas se impulsaría la autonomía de las personas menores de edad respecto de sus familias. A su vez, los miembros adultos de éstas tendrían más posibilidades de mantenerse incorporados en el mercado laboral y con ello mejorar el sustento de sus hogares, las docentes tendrían mejor desempeño en sus labores, pero sobre todo garantizaría el derecho a que el entorno no limite, sino que potencie la capacidad de desarrollo del y la estudiante con discapacidad, derecho que se encuentra sustentado su dignidad como ser humano.

Igualmente, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado al MEP por medio del departamento de Asesoría Nacional de Educación Especial y al Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONAPDIS), la coordinación necesaria para articular la dotación de estos recursos, incluida la asistencia humana personal, derivada de la Ley de la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad, Ley N.º 9 379, aprobada en agosto de 2016 y cuya implementación debe darse a la mayor brevedad, así como la efectiva dotación de los recursos presupuestarios previstos.

### **Atrasos en los nombramientos de docentes**

La calidad en la educación para las niñas, niños y adolescentes de zonas rurales y costeras, difiere de la calidad en la educación en zonas urbanas; en muchas ocasiones no se cuenta con los docentes, sea por falta de nombramiento, renunciaciones, incapacidades y, hasta medidas cautelares de separación temporal y, por ende, el estudiantado ve afectada la continuidad del servicio educativo. Este planteamiento surge de la cantidad de denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes y que tiene sustento en que los niños y niñas, principalmente de estas zonas alejadas, no reciben lecciones. Por otra parte, la sustitución de estos puestos por plazos cortos o indeterminados, son frecuentemente rechazados por el personal oferente disponible, dejándose a las niñas y niños sin recibir lecciones durante días y hasta meses, situación que es una violación al derecho a la igualdad y, por supuesto, al derecho a la educación.

De las investigaciones realizadas se puede concluir que los factores por los que los docentes no aceptan los nombramientos son diversos; primero, por el corto plazo del nombramiento, segundo, por la lejanía de la escuela respecto a sus hogares y, tercero, por la poca cantidad de lecciones asignadas. Esto tiene sustento en que los y las maestras de zonas urbanas cuentan con jornadas alternas, o sea, tienen varios grupos por ejemplo, un grupo de 7 a.m. a 12 p.m. y otro de 12:30 p.m. a 5:00 p.m. retribuyéndoseles dos tiempos laborales, mientras que los y las maestras unidocentes atienden de 7 a.m. a 12 p.m., dos y tres grupos, pero sólo se les reconoce salarialmente un tiempo. Y finalmente, porque la carga laboral es más intensa.

15 Ver en Defensoría de los Habitantes, Expedientes 189169-2015-SI, 206515-2016-SI 231917-2017-SI, 232060-2017-SI, entre otros.

Estas situaciones apuntan a que los niños, niñas y adolescente de la zona rural, principalmente, tengan menor cantidad de horas lectivas y al recibir lecciones con otros grupos, el aprovechamiento es limitado. Esta situación afecta también a los maestros y maestras, en las escuelas unidocentes, pues al tener varios grupos a la vez, la carga laboral se incrementa y la retribución salarial se considera no proporcional a la responsabilidad que se tiene. Lo anterior provoca atrasos en el inicio del curso lectivo en estos centros educativos, por la cantidad de nombramientos rechazados. La situación se agrava cuando al no haber oferentes, cualquier persona con menor rango profesional puede dictar clases en escuelas rurales o costeras (nombramientos por inopia), con la respectiva afectación a la calidad y las oportunidades educativas para esta población.

Este aspecto debe llamar a la reflexión y atención urgente de las autoridades educativas, considerando, tan sólo a modo de ejemplo, que aún persisten en las zonas rurales índices de rezago educativo más altos (de siete a doce años es de un 2,9% en comparación con el 1,9% de la zona urbana y de trece a 18 años es de 20,2% vrs. 18% en la zona urbana), indicadores que se repiten en el caso de la deserción<sup>16</sup>.

### **Educación para la afectividad y la sexualidad: calidad y cobertura, principales desafíos**

La Defensoría de los Habitantes considera que las y los estudiantes tienen derecho a recibir información en materia de afectividad y sexualidad, como parte de una verdadera educación integral. Es así como desde el año 2003, se emitieron recomendaciones para que se incluyera el tema como parte de los programas de estudio en el sistema educativo nacional.

A partir del año 2013, cuando inicia la implementación del actual Programa de Afectividad y Sexualidad en el III Ciclo de la Educación General Básica (séptimo, octavo, noveno) y como parte de la labor de monitoreo de la Institución Nacional de Derechos Humanos, se ha dado seguimiento a los avances en la materia, de manera que los y las estudiantes realmente tengan acceso a información que les permita asumir con respeto y responsabilidad su propia sexualidad.

Como parte de los avances alcanzados, la Defensoría considera positiva la disposición de ampliar la cobertura a la Educación Diversificada (décimo, undécimo, duodécimo) a partir del curso lectivo 2017 como una meta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2014-2018); sin embargo, según el informe remitido por el MEP (oficio DVM-AC-0305-03-2017, del 28 de marzo del 2017), esa ampliación no se realizó según lo definido en el PND 2014-2018 para el curso lectivo 2017 y se informó que la propuesta ingresaría al Consejo Superior de Educación (CSE) en abril del 2017.

Con respecto a la ampliación del programa al Primer y Segundo Ciclos se observa con satisfacción que en el nuevo Programa de Ciencias (aprobado por el CSE en mayo del 2016) se incorporó el tema de la afectividad y sexualidad en el eje "seres vivos en entornos saludables en la interacción de aspecto biológicos, socioculturales y ambientales"; y que la implementación se realizará de la siguiente manera: en el año 2017 en los niveles de primero y cuarto; en el año 2018 en los niveles de primero, segundo, cuarto y quinto; a partir del 2019 en todos los niveles.

En cuanto a la capacitación en materia de afectividad y sexualidad integral, el MEP informó que del año 2013 al 2016 se han capacitado a 11 512 docentes y asesores y asesoras pedagógicas de la siguiente manera:

16 Ver Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, 2015, *V Informe Estado de la Educación costarricense*, San José, Edigital ED, págs. 446 a 448.

Año	Personas capacitadas
2013	6 143
2014	344
2015	2 906
2016	2 119
<b>TOTAL</b>	<b>11 512</b>

Estas capacitaciones se han coordinado con organizaciones e instituciones como el Colegio de Licenciados y Profesores, INAMU, CONATT y el Poder Judicial.

Si bien se observan esfuerzos institucionales por parte del MEP para implementar y reforzar el Programa para la Afectividad y la Sexualidad Integral en el Sistema Educativo Nacional, la Defensoría de los Habitantes considera impostergable garantizar la capacitación y actualización permanente de las y los docentes en una materia que contiene aspectos fundamentales en el desarrollo de las personas menores de edad. La formación, actualización y capacitación docente contribuye a que los programas se hagan efectivos e incidan en la erradicación de aquellas concepciones, mitos o prejuicios sociales que pueden afectar la adecuada mediación pedagógica. Asimismo, la implementación del Programa requiere de evaluación continua, considerando, además, la participación de los actores del proceso, en particular, las y los estudiantes.

### **Infraestructura Educativa: problema del modelo de gestión administrativo y presupuestario**

El Estado es responsable de asegurar las condiciones que permitan la plena realización de los derechos del niño y en particular, el derecho a una educación de calidad. En este sentido, el Estado costarricense debe ofrecer un ambiente pedagógicamente propicio y las condiciones mínimas infraestructurales para el adecuado desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, incluida, en forma básica, el elemento de la seguridad en sus centros educativos.

La problemática que históricamente se ha observado en materia de infraestructura educativa radica en la existencia de edificaciones antiguas o de mala construcción, las cuales presentan deterioro tanto por falta de mantenimiento como por desastres naturales de toda índole e incumplimiento de condiciones de accesibilidad plena de conformidad con la Ley 7 600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Así, es una realidad que algunos estudiantes, aún, reciben lecciones en ranchos, salones comunales, iglesias y hasta en viviendas prestadas o alquiladas como también en aulas o edificaciones con serias limitaciones y riesgos. 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, aunado a lo anterior a un constate peligro debido a las malas instalaciones eléctricas, mala captación de aguas servidas o falta de agua potable así como la carencia de espacios de convivencia adecuados. El deterioro o ausencia de infraestructura limita el desarrollo de la educación, derecho fundamental de todo niño, niña y adolescente. Actualmente, se tienen como referencia más de 452 órdenes sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud pendientes de cumplimiento (en etapa de contratación, diseño, ejecución, según lo indicado por el Viceministerio Administrativo de Educación Pública mediante oficio DVM-A-0508-2017 del 3 de abril de 2017), encontrándose pendiente de actualizar la información respecto a los años 2015 y 2016.

La Defensoría ha observado problemas en el modelo de gestión de la infraestructura educativa deficitario en relación con la magnitud de la demanda que debe ser atendida. La falta de una planificación adecuada propositiva y no reactiva, así como la armonización de los criterios para la ejecución de los recursos presupuestarios y niveles administrativos de ejecución insuficientes, poco capacitados, no efi-

cientos –v.gr. las trabas para la ejecución del fideicomiso aprobado desde el 2013 y del convenio firmado con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) para el mejoramiento de infraestructura educativas, así como un inadecuado seguimiento, son parte de los factores que impiden la adopción de acciones efectivas y de atención oportuna de las múltiples necesidades aún existentes y del debido y oportuno aprovechamiento de los recursos disponibles. Esto es contrario al señalamiento que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el deber de diligencia que se debe observar en la satisfacción de los derechos del niño, en este caso de las poblaciones estudiantiles<sup>17</sup>. A esto se suma, según lo observado por la Defensoría, la existencia de trámites administrativos complejos entre instituciones que generan retrasos en la consecución de los permisos de construcción, remodelación y obra nueva, ya que estos trámites no son prioridad, como ocurre en los casos de SETENA, Ministerio de Salud, entre otros.

Situaciones básicas como la consecución de información de los proyectos y el manejo accesible y transparente de los datos de éstos, aún no es una realidad. Si bien se reconoce que la actual Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) del MEP está trabajando en una base de datos de todos los proyectos de infraestructura, se enfrentan con problemas de recaudación y confiabilidad de la información, así como la dispersión de los datos. Asociado a esta situación se encuentra el manejo de fondos públicos asignados, administrados y ejecutados y subejecutados por las Juntas de Educación y Administrativas<sup>18</sup>, cuyo mecanismo de gestión suele ser lento y complejo y que implica, además, mucha responsabilidad en relación con un trabajo netamente voluntario por parte de sus miembros, los cuales, en muchas ocasiones, carecen de información o instrucción en administración de recursos y que, la más de las veces, no tienen un adecuado acompañamiento por parte de la institucionalidad.

Finalmente, y más grave aún es que existen escuelas y colegios que, por impedimento legal, no se les puede hacer ninguna intervención de infraestructura. Esto ocurre por ejemplo en aquellas instituciones educativas que pertenecían a la Junta de Educación de San José, que tenía a su haber 20 instituciones y que, mediante Decreto Ejecutivo N° 38 249-MEP, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, estas propiedades debían de pasar al Ministerio de Educación Pública desde mayo del 2015. De los 20 inmuebles, nueve corresponden a instituciones escuelas y colegios activos<sup>19</sup> y que actualmente se encuentran en proceso de embargo por parte de la Municipalidad de San José. Esta situación es sumamente compleja y aleja la posibilidad de una pronta respuesta a las múltiples necesidades que presentan estos inmuebles, pues son instituciones que tienen una naturaleza y régimen jurídico diverso y distinto de los bienes privados, por ser bienes demaniales, los cuales son imprescriptibles, inalienables e inembargables, y que al no estar registrados a nombre del MEP caen en un limbo jurídico, por el cual cualquier proyecto de infraestructura se ve paralizado con el correlativo riesgo y compromiso a la seguridad de niños, niñas y adolescentes que asisten a ellos.

## Derecho a la Salud

### Servicios de atención hospitalaria a la salud mental de personas menores de edad

En enero de 2016, la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de la directriz institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) que determinaba el traslado de la atención de los pacientes con enfermedades mentales menores de doce años, del Hospital Nacional Psiquiátrico al Hospital

17 “Principio de diligencia excepcional” 198. De conformidad con los artículos 19 de la Convención y VII de la Declaración, el Estado debe actuar con mayor diligencia, cuidado y responsabilidad cuando se trata de niños, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño”. Relatoría de los Derechos del Niño, *ibid*, p. 87.

18 Ejemplo de lo anterior en la Defensoría de los Habitantes, expedientes 120555-2013-SI y 166114-2014-SI.

19 Colegio México, Escuela Costa Rica, Escuela Juan Rafael Mora, UP José Fidel Tristán, Escuela Mauro Fernández, Oficinas administrativas del MEP, Edificio Cristo Rey, Escuela Marcelino García, Boy Scouts, Escuela República de Chile, Escuela Naciones Unidas, Casa del Niño, Cen Cinai, Escuela República de Argentina. Información remitida vía correo electrónico por la Coordinación de la Oficina de Gestión de Juntas, MEP, 03 de abril de 2017.

Nacional de Niños. Ante esta información se solicitó a la Gerencia Médica poner en conocimiento de la Defensoría las gestiones de coordinación para este proceso. Sobre el particular, la Gerencia Médica señaló que la decisión tiene asidero en el Acuerdo de Junta Directiva Sesión 8660 del período 2013, donde se instruye a esa Gerencia *...“para que por medio de la Dirección de Servicios de Salud se brinde el apoyo necesario para la implementación de cambios en los modelos de atención a la enfermedad mental en todos los niveles”...*, asimismo, señala que las direcciones hospitalarias están encargadas de revisar el tema de manera conjunta, mediante la constitución de un grupo de trabajo dispuesto al efecto.

En seguimiento al proceso, en enero de 2017, la Defensoría convocó a las direcciones de los hospitales involucrados dado que se tuvo información de traslados de personas menores de edad de un centro a otro, los cuales habían generado inconvenientes institucionales que afectaron la debida atención de las y los pacientes. Producto de la discusión, se acordó establecer los protocolos de coordinación entre ambos hospitales y evitar la permanencia de personas menores doce años en el Hospital Nacional Psiquiátrico, así como gestionar lo pertinente para la asignación de la disponibilidad de médicos psiquiatras en el Hospital Nacional de Niños, dado que sus recursos no alcanzan para prestar este servicio especializado después de las 3:00 p.m., fines de semana y feriados. El pasado 6 de abril del 2017, se realizó otra sesión de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

En relación con el tema de la atención de la salud, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que las personas menores de edad tienen derecho al más alto nivel de salud así como al tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud<sup>20</sup>. Asimismo, de manera particular en relación con las personas menores de edad con enfermedad mental el Manual de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, publicado por Unicef<sup>21</sup>, analiza el tema y establece que: (...) “El niño privado de libertad debido a una enfermedad mental debe poder disfrutar de las distintas garantías que establece la Convención sobre los Derechos del Niño y las reglas y directrices pertinentes de las Naciones Unidas”.

La población menor de edad con problemas psiquiátricos requiere de una atención especial en virtud de su doble condición de vulnerabilidad; sin embargo, en este sentido son escasas las acciones estatales para atender los requerimientos conforme con la demanda, así como limitados los recursos para garantizar plenamente condiciones idóneas en los servicios de salud que brinden tanto atención como rehabilitación en estricto apego y garantía de sus derechos, así como al principio del interés superior del niño.

La situación actual y a la que se hace referencia en este apartado, evidencia la necesidad que tiene el país de tomar acciones urgentes que solventen las debilidades demostradas por el sistema para atender como corresponde a esta población. Para ello debe revisarse la estructura del sistema y apoyar las iniciativas para fortalecer los niveles primarios de atención de la salud mental, entre otros, para trabajar la prevención, así como la estigmatización cultural de la enfermedad mental.

### **Licencia para el cuidado de la persona menor de edad gravemente enferma**

Con la aprobación y entrada en vigencia a partir del 12 de julio del 2016 de la *Ley para garantizar el Interés Superior del niño, la niña y el adolescente en el cuidado de la persona menor de edad gravemente enferma*, Ley N° 9 353, como parte de la seguridad social en Costa Rica, se brinda a toda persona activa asalariada que se designe como responsable de cuidar a un paciente en fase terminal o a una persona menor de edad gravemente enferma, la posibilidad de acogerse a una licencia y recibir un subsidio de manera que pueda asumir responsablemente la atención y acompañamiento de su hijo o hija sin poner en riesgo la estabilidad económica de la familia y, por ende, su estabilidad laboral.

20 Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 24.

21 Unicef, 2002, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, edición revisada junio de 2002.

La Defensoría de los Habitantes reconoce la importancia de esta legislación emitida por la Asamblea Legislativa y que garantiza los derechos de las personas menores de edad que se encuentran en situaciones de salud complejas y que requieren del acompañamiento de sus progenitores o de las personas encargadas de ellos, como así lo ha podido verificar en casos concretos conocidos.

Adicionalmente, en el marco de una solicitud de intervención presentada por una habitante ante esta institución, se tuvo conocimiento de que el 28 de julio del 2016, la Comisión Central Evaluadora de Incapacidades de la Gerencia Médica de la CCSS emitió temporalmente el "Lineamiento para regular, controlar y registrar el otorgamiento de Licencias al amparo de la ley para garantizar el Interés Superior del niño, la niña y el adolescente en el cuidado de la persona menor de edad gravemente enferma", en el tanto la CCSS incorpora esas licencias en el "Reglamento para el otorgamiento de licencias e incapacidades a los beneficiarios del Seguro Social".

Al respecto, se solicitó un informe a la CCSS sobre la puesta en práctica de la Ley 9 353, por lo que se conoció que al 31 de marzo del 2017, se habían otorgado 911 licencias a 650 cuidadores/as, 408 licencias correspondieron a licencias para cuidado de persona menor de edad gravemente enferma y 503 a licencias de tipo extraordinario, para llegar a un total de 9 442 días de licencia otorgados.

Adicionalmente, la CCSS indicó que se encuentran en un proceso de recopilación y análisis de la experiencia local acumulada para definir aspectos procesales y procedimentales como parte de una eventual reforma a la normativa institucional que regula la materia.

Por tratarse de una legislación de reciente aprobación, la Defensoría continuará monitoreando los avances en su implementación y así, conocer el impacto de la norma en la calidad de vida de las personas menores de edad cuya atención y acompañamiento se demandan.

### Casos emblemáticos en relacionados con los derechos de niños, niñas y adolescentes

Número de solicitud de intervención	Tema
111368-2012	Obligaciones derivadas de la autoridad parental y responsabilidad del PANI
120555-2013	Problemas de infraestructura en centro educativo: ineficiencia en gestión
159567-2014	Relaciones impropias: desprotección adolescente madre indígena
184979-2015	Interrupción de clases por incapacidades de docente
189169-2015	Desarrollo autonomía: estudiante con discapacidad (asistente personal)
199700-2015	Procedimiento disciplinario no toma en cuenta la protección de la persona menor de edad
202096-2015	Modelo de atención de Oficinas Locales del PANI: criterios de oportunidad ante alto riesgo
209611-2016	Cumplimiento art. 217 Ley de Tránsito: curso para estudiantes de colegio
215617-2016	Garantía de atención del PANI con respeto a la identidad indígena
216202-2016	Garantía de derecho a la identidad indígena en recurso comunitario
228133-2016	Alcance autoridad parental y el rol del Estado
228433-2016	Actuación del PANI en relación con caso de acogimiento familiar

## 2.9 Dirección de Asuntos Laborales

La Dirección de Asuntos Laborales es la instancia especializada de la Defensoría de los Habitantes en materia de promoción, protección y defensa de los derechos laborales de las personas trabajadoras. Tiene por mandato institucional velar porque la Administración Pública garantice la protección de estos derechos y el cumplimiento de las normas laborales, la aplicación y el respeto de los Convenios Internacionales de la OIT, que han sido ratificados por Costa Rica y la protección de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, la Dirección realiza diversas funciones a partir de cinco ejes de acción:

1. El recibo, atención y evacuación de las consultas sobre el tema laboral.
2. El trámite de investigación y resolución de las denuncias admitidas sobre materia laboral.
3. La promoción, capacitación y difusión de los derechos laborales.
4. El seguimiento y revisión de la legislación, para emitir criterio-técnico-legal sobre los proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa, relativos al tema laboral.
5. La promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos laborales.

En acatamiento de la competencia, que se le ha otorgado a la Dirección de Asuntos Laborales durante el período que se reporta a la Asamblea Legislativa 2016-2017 se recibieron 345 denuncias sobre el tema laboral, desglosados de la siguiente manera:

Derecho específico	Hecho violatorio	Número de quejas recibidas
Derechos económicos y sociales. Derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.	Problemas administrativos de las instituciones del sector público.	1
	Solicitudes de aumento en el número de cuotas obrero patronales.	5
Derecho a la seguridad social.	Atrasos de pagos por indemnizaciones de seguros.	3
	Atraso o disconformidad en el pago de pensiones.	29
	Restringir o impedir el acceso a la seguridad social.	36
Derecho al trabajo y estabilidad en el empleo.	Anomalías en el proceso de reclutamiento o selección.	5



Despidos ilegales o violaciones a las normas laborales en el sector público.	35
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato o remuneración.	203
Inobservancia de las condiciones de higiene y de protección.	5
Negación, retiro o irregularidades en permisos.	1
Omisión del control estatal ante despidos ilegales o violaciones en el sector público.	2
Persecución laboral.	18
Verificación del debido procedimiento administrativo disciplinario.	1
Violación al régimen laboral de excepción de funcionarios.	1
<b>Total de denuncias recibidas:</b>	<b>345</b>

### Temas laborales que destacaron en el periodo 2016-2017

Los asuntos más relevantes en temas de derecho laboral son los siguientes:

#### **El Código Procesal Laboral que entrará en vigencia en julio 2017. Hacia una verdadera justicia laboral, pronta y cumplida: una esperanza para las personas trabajadoras de nuestro país**

Costa Rica,<sup>1</sup> desde la promulgación de su Constitución Política en el año de 1949, eligió conformarse como un Estado de bienestar, asegurando que su ordenamiento jurídico cuente con las normas jurídicas necesarias para la defensa y protección de los derechos laborales de las personas que trabajan en nuestro país. Así empezando por el Código de Trabajo de 1943, donde se incorporaron las garantías sociales que determinaron el rumbo del desarrollo de una parte importante de nuestra historia.

Sin embargo, las orientaciones seguidas en las últimas décadas, con la apertura comercial y la competitividad en el mercado internacional, constituyéndose estos como temas centrales de la agenda nacional, han llevado al país a un debilitamiento de todas estas garantías laborales y en algunos casos estos derechos laborales se han visto violentados por un grupo de patronos que vienen forzando cambios para liberarse de algunas de éstas obligaciones y abocarse a propiciar lo que se ha llamado flexibilización laboral, que les permite variar jornadas laborales, considerando en algunos casos, solo las necesidades de la empresa, sin considerar las necesidades de las personas trabajadoras, dejando de lado el equilibrio que debe existir entre el mercado, el Estado y la familia.

En el sector privado se reporta la falta de cobertura de aseguramiento para los trabajadores, un número alto de trabajadores no cuenta con un seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, o se violenta el derecho a contar con una póliza de riesgos laborales, o no se cancelan las horas laboradas en tiempo extraordinario, entre otros derechos violentados.

De igual forma, el tema del cumplimiento del salario mínimo legal establecido para cada actividad laboral, se ha constituido en un serio problema nacional y su cumplimiento y verificación es uno de los ma-

1 Véase el Informe de Labores-DHR-2012-2013.

yores retos que tiene el país. Actualmente, la Inspección Nacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no cuenta con el recurso humano necesario, no se tienen un número considerable de inspectores de trabajo para cubrir un mayor número de visitas inspectivas a patronos denunciados, no se cuenta con los vehículos necesarios para desplazarse más rápidamente a los centros de trabajo y no se mantiene la tecnología de punta requerida para verificar el cumplimiento efectivo de las disposiciones que regulan el pago de un **salario mínimo minimorum**.

El derecho al trabajo<sup>2</sup> permite al trabajador lograr otros beneficios derivados de su prestación principal que es el salario. El salario debe ser, ante todo, un salario "digno". De ese ingreso periódico se deben generar las posibilidades de satisfacer otras necesidades básicas mínimas como derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, etc.

Otro de los indicadores a tomar en consideración lo es el porcentaje de ocupados con empleo informal<sup>3</sup> que llegó al 42,7% para el segundo trimestre del año 2016, la cifra reportada de personas trabajadoras con un empleo informal alcanzó a 842 personas según los cuáles 520 mil personas eran hombres y 322 mil mujeres. Según la posición en el empleo, 484 mil dependientes (personas que trabajaban para un patrón, empresa o institución) ocupaban un empleo informal, lo que significó 31,3% del total de dependientes. Por su parte, 358 mil ocupados independientes tenían un empleo informal, con nivel de informalidad de 84,2%.

Todas estas circunstancias señaladas, generan que un alto grupo de personas trabajadoras en nuestro país, se están viendo seriamente afectadas, por enfrentarse a la violación constante de sus derechos laborales. Y en muchos casos, a despidos injustificados de parte de patronos que alegan cualquier circunstancia como causal para el despido de los trabajadores, con la finalidad de no pagar las prestaciones laborales.

El **Principio de libre despido** que opera en la empresa privada, ha ocasionado la no reclamación de los derechos que les corresponden, pues en muchos de los casos los trabajadores y trabajadoras, prefieren perder sus liquidaciones antes de ir a presentar una reclamación en la sede administrativa de la Inspección Nacional del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o dentro del plazo de un año, accionar una demanda laboral ante los Juzgados de Trabajo del Poder Judicial, pues esto implica tiempo, gastos y la representación de un abogado, que en muchos casos no están en condiciones de costear, por lo que es mejor abandonar el reclamo de los derechos laborales, para conseguir un nuevo trabajo y dejar de lado lo ocurrido con el anterior patrono.

La entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral, (en adelante, la Reforma), el próximo 26 de julio del 2017, constituye una esperanza para las personas trabajadoras de nuestro país. Se espera que haya una justicia, pronta y cumplida, pues los procesos judiciales del pasado - en algunos casos duraban entre 3 años o 4 años - deberían resolverse en menor plazo.

Importantes cambios y transformaciones han sido introducidos en la Ley de Reforma Procesal Laboral, como la incorporada en el artículo 420 que habilita a la jurisdicción de trabajo para la atención de las prestaciones derivadas de las relaciones de empleo público para el cobro o cumplimiento de extremos laborales, así como las impugnaciones o nulidades de los actos u omisiones de todas las instituciones u órganos de derecho público, relativas a dicho empleo.

Otro de los principios procesales básicos introducidos<sup>4</sup> es lo relativo a la oralidad, la sencillez, el informalismo, la oficiosidad relativa, así como la celeridad, la concentración, la intermediación, la búsqueda de la

2 Véase el "Manual autoformativo sobre acceso a la justicia laboral. Módulo 1. Derechos Laborales y acceso a la justicia laboral. USAID-DHR. Página 21.

3 Véase "Encuesta Continua de Empleo "Indicadores del Mercado Laboral Costarricense. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Tercer Trimestre 2016.

4 Véase el artículo 421, Ley Procesal Laboral, Ley 9343 del 25 de enero del 2016.

verdad real, la libertad probatoria, entre otros más, principios que garantizarían una mayor agilidad en la tramitación de los procesos laborales. El principio de oralidad permitirá dictar las sentencias judiciales en forma oral y quedarán notificadas a las partes en ese mismo acto con la sola lectura.

En atención al beneficio de justicia gratuita<sup>5</sup> se ha incorporado como una obligación al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para que suministre asistencia legal gratuita a las personas trabajadoras menores de edad, que accionen ante la instancia jurisdiccional laboral, así como a las madres trabajadoras que requieran el reclamo de sus derechos laborales relacionados con la maternidad.

La asistencia legal gratuita es otra de las innovaciones, que sería suministrada a todos aquellos trabajadores cuyo ingreso no supere el ingreso mensual de dos salarios base del cargo de auxiliar administrativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley No. 9282, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del Año 2015.

Esta disposición obligará a la Defensa Pública del Poder Judicial a suministrar la representación legal a toda persona que tenga un salario menor de acuerdo con lo establecido y regulado por el artículo 454, y que permitirá que los trabajadores y trabajadoras tengan acceso a una justicia pronta y cumplida.

La Reforma Procesal Laboral al igual que el artículo 618 del Código de Trabajo actual establecen la prohibición de discriminar; no obstante la Reforma amplía los factores de no discriminación pues el artículo 404 prohíbe toda discriminación en el trabajo por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica, o cualquier otra forma análoga de discriminación.

También establece una nueva causal de despido para los trabajadores que en el ejercicio de sus funciones relativas al reclutamiento, selección de nombramientos o de selección de personal incurran en discriminación laboral<sup>6</sup>.

De gran importancia, será el nuevo proceso sumarísimo para trabajadores con fueros especiales. La Reforma Procesal Laboral establece un proceso sumarísimo para las personas trabajadoras tanto del sector público como del privado, que en virtud de un fuero de protección especial gocen de estabilidad en su empleo o de procedimientos especiales en casos de despido o en cualquier medida disciplinaria o discriminatoria o que se viole el fuero de protección especial. Con esta disposición se establece un procedimiento rápido y ágil, pues el Juzgado que reciba una demanda interpuesta por un trabajador con fuero de protección, debe darle curso a la misma dentro de las veinticuatro horas siguientes al recibo de la solicitud, otorgándosele al patrono cinco días para rendir un informe, pudiendo el Juzgado suspender los efectos del acto, en caso de actuaciones lesivas. Asimismo se establece el derecho a un debido proceso para las personas que gocen de alguno de los fueros de protección especial previo al despido.

Otra innovación de la Reforma Procesal Laboral tiene que ver con la regulación del porcentaje de apoyo mínimo de la huelga, dado que anteriormente el Código de Trabajo disponía en el artículo 373 que se necesitaba que los trabajadores constituyeran el 60% de las personas que trabajan en la empresa o centro de trabajo, mientras que con la Reforma se dispone que mientras exista un sindicato o varios sindicatos que reúnan la afiliación del cincuenta por ciento de las personas trabajadoras, se tiene por válido el apoyo de los trabajadores si en la Asamblea General del sindicato o sindicatos se acuerda la convocatoria a huelga.

5 Véase el artículo 453, Ley Procesal Laboral, Ley 9343 del 25 de enero del 2016.

6 Véase el artículo 410, Ley de Reforma Procesal Laboral, Ley 9343 del 25 de enero del 2016, y que establece: "...Todo trabajador que en el ejercicio de sus funciones relativas a reclutamiento, selección, nombramiento, movimientos de personal o de cualquier otra forma incurra en discriminación en los términos de este título, incurrirá en falta grave para los efectos del artículo 81 de este Código".

Asimismo, también se dispone la huelga para los trabajadores de empresas, instituciones o establecimientos o centros de trabajo donde no exista un sindicato o sindicatos que no reúnan el cincuenta por ciento de los trabajadores, estableciendo para esos trabajadores un procedimiento de votación vigilado por la Dirección Nacional de Inspección, entendiéndose como acordada la huelga si hubiese concurrido a votar al menos el 35% del total de los trabajadores. Con esta regulación, se hace más flexible el acceso de los trabajadores a una huelga.

En la nueva Ley, se amplían los fines de la huelga al disponerla por conflictos económicos sociales, como por los conflictos jurídicos, pues anteriormente, solo se permitía la huelga con el exclusivo propósito de mejorar o defender los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

Tal vez, lo fundamental y que da certeza jurídica es la obligación que se impone a los patronos, de entregar personalmente a los trabajadores, una carta de despido en casos de despido sin responsabilidad patronal, en donde se indiquen los hechos que se le imputan al trabajador. En caso de que el trabajador(a) se niegue a recibirla, la empresa tiene 10 días hábiles para enviarla al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, firmada con testigos.

Lo novedoso de esta disposición se debe a que los hechos señalados en esta carta serán los únicos que se puedan alegar judicialmente si a futuro el empleado presenta una demanda ante los tribunales de justicia. Esta Reforma es una de las más importantes que contiene la Ley, pues anteriormente, los trabajadores despedidos sin responsabilidad patronal, no conocían las causas de su despido, y en la instancia judicial el patrono alegaba hechos que no eran del conocimiento del trabajador, lo que creaba indefensión para conseguir la prueba con qué rebatir lo alegado por el patrono. A partir de la vigencia de esta Ley de Reforma Procesal Laboral la persona trabajadora tendrá con claridad la causal que pone término a su relación laboral, y podrá ejercer la defensa en la jurisdicción laboral, para probar que lo alegado por el patrono no es cierto, y de tener asidero legal, revertir las acciones de un despido injusto.

Se espera que la Defensa Pública del Poder Judicial, el PANI, las organizaciones no gubernamentales, y la Defensa Social del Colegio de Abogados o los Consultorios Jurídicos de diversas Universidades puedan realizar una defensa efectiva de los derechos de las personas trabajadoras y lograr una verdadera justicia, pronta y cumplida en cuanto a la reclamación de los derechos laborales. En igual sentido, desde la Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría, nos proponemos seguir asesorando a las personas trabajadoras para que de ser necesario, cuando acudan a la sede judicial puedan hacerlo con los requisitos necesarios para obtener una sentencia favorable a sus demandas.

## El empleo público

Durante el período que se reporta, se han dictaminado varios proyectos de ley, que han impulsado algunas disposiciones para regular el tema de los salarios en el sector público, así como el proyecto de ley, expediente legislativo No. 19.506, **Ley para regular las remuneraciones adicionales al salario base y el auxilio de cesantía en el sector público**, donde la Defensoría se manifestó ante la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, indicando lo siguiente:

*"Sorprende a la Defensoría de los Habitantes que el objeto de esta Ley, solamente se ha limitado a unificar, algunas de las retribuciones adicionales al salario base que perciben las personas trabajadoras del Sector Público, al pago del auxilio de cesantía y la evaluación del desempeño. Siendo que pareciera ser que la única finalidad del Proyecto, es obtener un ahorro del pago de la planilla del Sector Público y dejando de lado el objetivo incorporado en el inciso 2) de propiciar la eficacia y eficiencia de la gestión pública, pues considera la Defensoría que el proyecto de Ley no desarrolla estos otros objetivos".*

En Dictamen rendido por ésta Defensoría de los Habitantes a la Asamblea Legislativa en el mes de diciembre del 2015, en el Proyecto de Ley 19.431, Ley de Empleo Público se indicó que es necesaria la búsqueda de una gestión pública de calidad. A partir de los artículos 9 y 11 constitucionales toda propuesta legislativa debe atender y desarrollar en forma clara y abundante los contenidos de evaluación de resultados, rendición de cuentas y responsabilidad de la gestión administrativa y personal para los funcionarios en cumplimiento de sus deberes.

Por ende, para valorar si una propuesta como la que se encuentra en estudio, realmente genera y asegura una mejoría en la gestión de la Administración, es necesario tener claro lo que implica una gestión pública de calidad.

La Defensoría de los Habitantes ha desarrollado este tema de forma amplia, a lo largo de sus informes anuales efectuados, pudiéndose rescatar el concepto de **Buen Gobierno** definido en el informe Anual 2012-2013, señalando que para alcanzar el mismo, se requiere incorporar los principios de transparencia, inclusividad, equidad, rendición de cuentas, responsabilidad, eficacia, productividad, legalidad y muy especialmente, de participación ciudadana, todo lo cual, está instituido por nuestra Constitución Política.

Así la finalidad de incorporar estos parámetros consiste en propiciar un desarrollo con equidad y justicia social, garante del respeto de los derechos humanos de todas las personas y lleva también implícita la reflexión sobre la conducción del Estado para el mejoramiento y eficiencia de las condiciones actuales del país.

De esta forma: *...“se puede indicar que el Buen Gobierno es la forma en que las instituciones del Estado manejan los asuntos públicos, administran los recursos y garantizan el respeto de los derechos humanos, libre de abusos y corrupción y con la debida observancia del ordenamiento jurídico (Informe Anual 2013-2014)”.*

Bajo este orden de ideas, no se puede dejar de lado la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, la cual se crea con la finalidad de adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas, de forma tal que sean útiles, efectivas y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. Para ello, la Carta Iberoamericana vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:

1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social;
2. La gestión pública tiene que orientarse a resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilidad por el ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

El Proyecto sugerido, no desarrolla esta gestión de calidad y se limita únicamente a regular algunas de las remuneraciones adicionales al salario base, el auxilio de cesantía y las evaluaciones del desempeño.

La Defensoría de los Habitantes aboga por el mejoramiento de la gestión pública, siendo que las leyes que se promulguen puedan garantizar estos principios y sobre todo la garantía de que los derechos de los trabajadores no van a ser afectados, esta protección de los derechos laborales, no se hace únicamente pensando en esas personas trabajadoras, sino porque la relación equilibrada entre las potestades del Estado y los derechos de las personas trabajadoras, es un elemento clave para el desempeño eficiente de la Administración Pública”.

Es importante que la normativa sobre empleo público regule la eficiencia en la prestación de los servicios públicos que brindan las dependencias del sector público, que se discuta ampliamente con los sectores involucrados el modelo salarial con el cual se paga a los funcionarios del sector público, analizando las características de cada institución y la forma en cómo agruparlas para que se llegue a un consenso sobre las directrices que son necesarias, pero que no venga a violentar los derechos adquiridos de los trabajadores.

Se hace necesario revisar el modelo de remuneraciones actuales y establecer un nuevo modelo que rijan para los nuevos funcionarios que ingresen a laborar para el sector público a partir de la aprobación de la nueva Ley, y establecer parámetros claros para todos los funcionarios del sector público, sin violentar los derechos laborales adquiridos, pero estableciendo un nuevo rumbo.

Muchas han sido las iniciativas y para esta fecha la Asamblea Legislativa cuenta con muchos criterios externados por diversas instituciones, universidades, gremios sindicales, la Defensoría de los Habitantes, en los diferentes proyectos de ley consultados, sobre éste tema, por lo que de la revisión hecha a estos, podría formularse una ley que contenga los parámetros sugeridos y dictar las leyes necesarias para regular el tema.

### **Hostigamiento laboral: algunas acciones nuevas y seguimiento a la elaboración de reglamentos en el sector público**

Durante el año 2016, la DHR siguió incidiendo en el tema del hostigamiento laboral: la Dirección de Asuntos Laborales evacuó con todo su personal, más de 400 consultas de personas funcionarias del sector público, que estaban sufriendo acciones de acoso laboral. Incluido también en este número de consultantes, funcionarios del sector público que hicieron consulta sobre la forma de tramitar el procedimiento por investigar este tipo de denuncias.

Se trabajó conjuntamente con la Municipalidad de Montes de Oca para obtener un borrador de Reglamento en contra del Acoso Laboral, el cual en este momento se encuentra en revisión de esos funcionarios para una posible promulgación.

Durante el año 2016 se logró que el Ministerio de Seguridad Pública<sup>7</sup>, emitiera el Reglamento en contra del Acoso Laboral acogiendo una recomendación puntual hecha por la Defensoría de los Habitantes.

En igual sentido se recomendó a otras dependencias del sector público para que procedieran a emitir el Reglamento que regula el acoso laboral, pues considera la Defensoría de los Habitantes, que a falta de la promulgación de la Ley requerida, el problema que enfrentan muchas personas trabajadoras del sector público no puede obviarse y dictar reglamentos internos que regulen esta figura ha sido la estrategia sostenida, para dar certeza jurídica a las víctimas de estas actuaciones.

Mención expresa merece el caso del Ministerio de Educación Pública (MEP), donde hay gran número de personas trabajadoras y donde el número de quejas por actos de violencia laboral es grande. Su tramitación es función del Departamento de Procedimientos Disciplinarios, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Estatuto de Servicio Civil, razón por la cual, las denuncias presentadas -por las víctimas de éstas acciones- llevan un procedimiento muy largo, que en un alto porcentaje, no se han investigado a profundidad y muy pocas personas, han recibido alguna sanción por actos de acoso laboral.

La Defensoría de los Habitantes espera que para este año 2017, dicha situación en el MEP se pueda corregir y dar mayores garantías a las víctimas de acoso laboral, para que puedan obtener justicia pronta y cumplida en la investigación de estos casos. Ya que que este Ministerio es uno de los más grandes del

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo No. 39716-2016, del 03 de marzo del 2016. Ministerio de Seguridad Pública, artículos 86-89.

país, que reúne una planilla de más de 78 000 mil personas trabajadoras, y de que nadie está exento de que estas acciones le puedan ocurrir, es que se han girado varias recomendaciones puntuales de parte de la Defensoría de los Habitantes<sup>8</sup>, para que el Ministerio pueda implementar un procedimiento más efectivo para investigar los actos de acoso laboral.

La Defensoría mediante Informe Final con Recomendaciones, indicó al MEP:

*...."analizar la posibilidad de decretar un Reglamento que regule el Acoso Laboral, donde se defina y establezcan las manifestaciones del Acoso Laboral, el cual permita a los Órganos Directores de los Procedimientos Disciplinarios conocer qué es el Acoso Laboral, las manifestaciones y las sanciones a imponer, pero sobre todo se establezca un procedimiento expedito para investigar las denuncias, donde se permita a los denunciados constituirse en partes interesadas del proceso".*

En cuanto a esta recomendación dada por la Defensoría de los Habitantes al MEP, el Ministerio ha alegado en su respuesta luego de emitido el Informe Final con Recomendaciones, que el Estatuto del Servicio Civil en su artículo 59 y el Reglamento de Carrera Docente en sus artículos 10 y 11, establecen un procedimiento especial, los cuales constituyen los pasos a seguir para estas situaciones:

" Señala el Artículo 59: Ningún miembro del personal docente podrá ser sancionado ni despedido, si no es en los casos y por los procedimientos establecidos en la presente ley; las faltas en que incurra un educador son de dos clases: graves y leves."

*Artículo 10 del Reglamento de Carrera Docente: Ningún miembro protegido por la Carrera Docente, podrá ser sancionado ni despedido, si no es por los motivos y de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Título Segundo del Estatuto y las disposiciones del presente Capítulo".*

*Artículo 11 del Reglamento de Carrera Docente: Para los efectos legales consiguientes, se considera faltas graves de los servidores docentes:*

*(...) i) Imponer a los subalternos, en forma reiterada y maliciosa, tareas o sanciones no contempladas en las leyes y reglamentos atinentes al ejercicio de la profesión docente; o menos-cabar su dignidad, con actos autoritarios de manifiesta injusticia o ilegalidad, prevaleciéndose de su posición jerárquica...".*

Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes ha podido comprobar que si bien existen disposiciones claras en el Estatuto de Servicio Civil y en el Reglamento de Carrera Docente, el MEP tiene un Departamento de Procedimientos Disciplinarios, que en estos casos aplica una **investigación preliminar** para indagar los casos de acoso laboral.

Este procedimiento -que no comparte la Defensoría de los Habitantes- por cuanto en denuncias donde está claramente determinado el posible acosador o acosadora y hay una persona trabajadora víctima de esas acciones, que está denunciando los hechos que vive, no habría razón para que se inicie una investigación preliminar.

Estas investigaciones previas indagan los hechos, y toman declaración a los posibles testigos de estas acciones, que en muchos casos se ven amedrentados por la Jefatura que ha sido denunciada, razón por la cual cambian la versión dada por la víctima, o dicen no saber nada al respecto, o en otros casos ayudan al denunciado, por lo que con la aplicación de esta **investigación previa**, nunca se puede llegar a determinar que hay causa para seguir con el procedimiento disciplinario regulado.

8 Véase la SI-116325-2012 en la Defensoría de los Habitantes.

Esta circunstancia aplicada en casi todas las denuncias, por acoso laboral recibidas en Procedimientos Disciplinarios del MEP está ocasionando impunidad de los agresores y una indefensión para las víctimas, que después de haber vivido estos actos de agresión laboral y tener la valentía de denunciar, con la esperanza de que se les haría justicia- tienen que regresar a sus puestos de trabajo, bajo las órdenes del Director o Directora del centro educativo que fue él denunciando(a) y a quien no le pasó nada, **pues no se investigó y no se sancionaron sus acciones.**

El procedimiento tal y como lo aplica el MEP es lesivo y se le debe buscar una solución para garantizar el debido procedimiento y el derecho de defensa de las personas acusadas, pero también, se debe dar certeza jurídica a las víctimas y trabajar más en las medidas cautelares de protección a estas víctimas y en que las personas que fungen como miembros de Órganos Directores del Procedimiento Administrativo Disciplinario conozcan las manifestaciones del acoso laboral, sus implicaciones y las lesiones que causan en las víctimas, para que puedan orientar el curso de la investigación y poder llegar a probar los hechos denunciados. Ello con el único objetivo de emitir recomendaciones a la jerarquía del Ministerio, con miras a imponer sanciones disciplinarias, cuando se demuestre efectivamente que el denunciado cometió los hechos.

Se requiere que el Ministerio de Educación Pública, pueda comprometerse con este procedimiento para que **declare cero tolerancia a la violencia laboral** y pueda regular los actos de acoso en los centros educativos de todo el país, Direcciones Regionales de Educación y las dependencias administrativas del MEP. Se necesita también una acción más eficiente en cuanto a la capacitación que el Ministerio pueda impartir a su personal sobre el tema de acoso laboral y las lesiones que estas acciones ocasionan a la Administración y las víctimas que sufren agresiones de violencia laboral. En igual sentido, una decisión firme de que el acoso laboral no será permitido y que se investigará cada denuncia presentada -mediante un procedimiento ágil que no dure más de seis meses- observando en todo momento las garantías procesales y llegando hasta el final, para se verifique la verdad de los hechos denunciados. Solamente con esta actitud podrá garantizarse la libre elección del trabajo y la garantía que deben dar en este caso los Jerarcas del Ministerio de que las personas trabajadoras del MEP podrán trabajar en un ambiente seguro y libre de acoso laboral.

Se espera que durante el 2017, la Defensoría de los Habitantes a través de su Dirección de Asuntos Laborales, pueda coordinar con personeros del Ministerio de Educación Pública, el Departamento de Recursos Humanos, su Dirección Jurídica y el Despacho de la señora Ministra de Educación Pública, para que se pueda avanzar en la búsqueda de un procedimiento más efectivo, que venga a prevenir, regular y sancionar los actos de acoso laboral, a partir de las disposiciones ya existentes en el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, pues el Ministerio sí tiene las disposiciones legales y reglamentarias para implementar el procedimiento ágil que establezca certeza jurídica en el recibo e investigación de estas denuncias por acoso laboral.

### **Cómo se avanza en el cumplimiento de los derechos laborales en el Ministerio de Educación Pública**

Como parte de esta inobservancia del cumplimiento de los derechos laborales de los funcionarios del sector público, la Defensoría de los Habitantes ha venido reportando en Informes de Labores<sup>9</sup> de años anteriores, el no pago de derechos laborales como anualidades, carrera profesional, pago de excelentes y otros pluses salariales, en algunas dependencias, como el Ministerio de Educación Pública<sup>10</sup> que mantiene serios atrasos por años, en la cancelación de estos rubros salariales a los docentes.

<sup>9</sup> Véase Informe de Labores, DHR- 2015-2016, página 340 y siguientes.

<sup>10</sup> Información dada por las autoridades del MEP, Dirección de Recursos Humanos en reuniones conjuntas con la Directora de Asuntos Laborales de la DHR, celebradas en el MEP el 21 de febrero del 2017, donde se analizan las acciones llevadas a cabo para atender todas la reclamaciones presentadas por las personas trabajadoras del MEP.



En seguimiento, la Defensoría de los Habitantes para el presente período resolvió abordar esta problemática mediante la apertura de una Investigación de Oficio que analice el problema estructural que enfrentan las autoridades del MEP, especialmente la Dirección de Recursos Humanos, y a de las reclamaciones pendientes por cobro de anualidades, carrera profesional, excelentes, entre otros rubros reclamados, se espera que el Ministerio de respuesta a 46 241 reclamos por pago de reconocimiento de puntos de carrera profesional, 16 000 reclamos por pago de anualidades, 575 reclamos por reconocimiento de grupos profesionales y otros 140 reclamos que contemplan otros rubros.

La Defensoría llevará un seguimiento de la planificación acordada por el Ministerio para atender estas reclamaciones, y por información suministrada por las autoridades del MEP, se espera que éste rezago de reclamaciones será atendido en un plazo de cinco años contados a partir de éste año 2017. Con la Investigación de Oficio abierta, se dará seguimiento para que se avance en la atención de estas reclamaciones y se restablezca el pago efectivo de los derechos laborales de las personas trabajadoras del MEP.

### **Derecho a una pensión otorgada por el Estado. Problema de traspaso de cuotas del Ministerio de Hacienda a la Caja Costarricense de Seguro Social**

La Constitución Política en sus artículos 73 y 74 establecen el Sistema de Seguridad Social con la finalidad de proteger a los trabajadores contra los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Para sostener el Sistema de Seguridad Social se crea una contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores que será administrada por una institución autónoma, la Caja Costarricense de Seguro Social. De este sistema y de las disposiciones contenidas en convenciones internacionales de derechos humanos<sup>11</sup> y de convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),<sup>12</sup> es que surge el derecho fundamental a una pensión, como un derecho humano.

El derecho de gozar de una pensión, para una persona trabajadora en Costa Rica, se obtiene después de que el trabajador o la trabajadora haya laborado durante 30 años de servicios, que haya realizado la cotización económica fijada para determinado Régimen de Pensiones, Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social o para un Régimen específico de pensión, cotización hecha a cualquiera de los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional o a cualquiera de los Regímenes de Pensiones del Magisterio Nacional o Poder Judicial.

Es así, como el Estado asume la obligación de otorgar una pensión, desde el momento mismo en que la persona trabajadora ingresa a un determinado Régimen de Pensiones, además de quedar obligadas las instituciones que administran estos dineros de custodiar las cotizaciones de estas personas trabajadoras, tratando de obtener la mejor rentabilidad de estos recursos económicos, para garantizar que al momento de que la persona cumpla con los supuestos establecidos por el Régimen de Pensiones para el cuál cotiza, pueda acogerse a su derecho de pensión.

Sin embargo, durante años, muchas personas que laboran para el sector público, han seguido cotizando para una pensión contributiva del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, Ley No. 7302<sup>13</sup> que reúne a las siguientes Leyes:

Ley No. 4<sup>14</sup>, Comunicaciones, Correos, Telégrafos y Radios Nacionales,

11 Declaración de los Derechos del Hombre. La Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Carta Interamericana de Garantías Sociales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Que de conformidad con los artículo 7 y 48 de la Constitución Política de Costa Rica, integran el Derecho a la Constitución en materia de derechos fundamentales.

12 Convenio 102, OIT y Convenio 118 OIT.

13 Véase la Ley Marco de Pensiones, Ley No. 7302 del 8 de julio de 1992.

14 Ley del 23 de setiembre de 1940.

- Ley No. 19<sup>15</sup>, Obras Públicas y Transportes.
- Ley No. 5<sup>16</sup>, Registro Nacional.
- Ley No. 264<sup>17</sup>, Ferrocarriles.
- Ley No. 17<sup>18</sup>, Músicos de Bandas Militares.
- Ley No. 148<sup>19</sup>, Hacienda.
- Ley No. 7302<sup>20</sup>, Ley de Creación del Régimen General de Pensiones, con cargo al Presupuesto Nacional, de otros Regímenes Especiales.

Con relación a las pensiones que se otorgan con cargo al presupuesto nacional, las cotizaciones de las personas trabajadoras van a dar a un fondo denominado Caja Unica del Estado<sup>21</sup>.

En los últimos meses, se han recibido denuncias en la Defensoría de los Habitantes<sup>22</sup> de trabajadores del sector público, que alegan que ya tienen derecho a pensionarse, pero que no han podido hacer efectivo su derecho a la jubilación, en razón de que han solicitado trasladar la cotización hecha a uno de los Regímenes de Pensión con cargo al Presupuesto Nacional, cotización al Régimen de Comunicaciones, para ser trasladado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, sin que a la fecha se haya podido verificar el traslado de las cuotas para acogerse al derecho.

Esta situación, ha generado un retraso injustificado en los derechos laborales de las personas que laboran para el sector público y a pesar de que para el caso que citamos, existe un **"Reglamento para el traspaso de cuotas del Régimen de Pensiones de Comunicaciones al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS"**<sup>23</sup>, que regula la forma en que deben realizarle el traslado de cuotas de un régimen a otro. A pesar de que la Defensoría de los Habitantes, ha enviado varias comunicaciones al Ministerio de Hacienda, solicitando una respuesta oportuna en cuanto a la fecha en que se realizará el traslado, y a partir de que fecha le cancelarán al habitante el resto de los dineros, no se tiene aún la información.

La preocupación que se tiene desde la Defensoría es el hecho de que muchas personas que laboran para el sector público se encuentran en las mismas condiciones que el denunciante, cotizando para un Régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, sin que todavía se sepa si podrán hacer valer sus derechos a una jubilación por los regímenes para los cuales han cotizado.

No hay certeza de que el derecho a su jubilación se haga efectivo dentro del Régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y esta labor es propia de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuando reciba las solicitudes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, por lo que considera la Defensoría que es importante que se realice una coordinación entre ambos Ministerios para saber cómo se abordará este problema en el momento en que se presente con mayor número de personas solicitantes de una pensión con cargo al presupuesto nacional y a quienes se les deniegue el derecho y tengan que trasladar su cotización al Régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social para poder obtener su derecho de pensión.

Finalmente, considera la Defensoría que el Ministerio de Hacienda debe estimar las partidas presupuestarias que habiliten estos traspasos de cuotas de un régimen a otro y a la vez, las partidas presupuesta-

15 Ley del 4 de noviembre de 1944.

16 Ley del 16 de setiembre de 1935.

17 Ley del 23 de agosto de 1939.

18 Ley del 2 de diciembre de 1955.

19 Ley del 24 de agosto de 1943.

20 Ley del 8 de julio de 1992.

21 Véase el Reglamento a la Ley No. 7302, Decreto Ejecutivo No. 33080 del 26 de abril del 2006, artículo 22 párrafo final.

22 Véase SI-220367-2016 en la Defensoría de los Habitantes.

23 Véase el Decreto Ejecutivo No. 27778-H publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 72 del 15 de abril de 1999.

rias que permitan el pago y devolución de las cuotas restantes a los cotizantes, las cuales tendrán que ser devueltas indexando los montos cotizados por los trabajadores.

### **Derecho de las mujeres trabajadoras a disfrutar de la licencia de lactancia materna**

El Código de Trabajo, Ley No. 2 del 27 de agosto de 1943, establece en su artículo 95 que una trabajadora embarazada podrá disfrutar de una Licencia de Lactancia Materna, que consiste en el período de tiempo durante el cual una madre trabajadora alimenta a su hijo o hija por medio de su leche materna. Durante la vigencia de la Licencia, la trabajadora no podrá ser despedida<sup>24</sup>, salvo que medie un motivo justificado por falta grave derivada de los deberes establecidos en el contrato laboral, por lo que el patrono deberá solicitar ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la apertura del procedimiento establecido en el Manual de la Inspección Nacional del Trabajo para probar las causales legítimas que puedan ameritar el despido de la trabajadora.

El Código de Trabajo<sup>25</sup> también establece que toda madre en época de lactancia podrá disponer en los lugares trabajo de un intervalo de quince minutos cada tres horas o, si lo prefiere, de media hora dos veces al día durante sus labores. El patrono se esforzará por procurarle algún medio de descanso dentro de las posibilidades de sus labores, que deberá computarse como tiempo de trabajo efectivo, al igual que los intervalos mencionados en el párrafo anterior, para el efecto de su remuneración.

Además de las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, se promulgó la Ley No. 7430 del 14 de setiembre de 1994, Ley de Fomento de la Lactancia Materna<sup>26</sup>, que mantiene como objetivo fomentar la nutrición segura y suficiente para los lactantes, mediante la educación de la familia y la protección de la lactancia materna. La Ley citada, también crea la Comisión Nacional de Lactancia Materna<sup>27</sup>, adscrita al Ministerio de Salud, la cual está integrada por un representante del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de la Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica y de la Unión Costarricense de Asociaciones y Cámaras del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

La Defensoría recibió en el mes de junio del 2016 una solicitud para realizar un trabajo en conjunto con la Comisión Nacional de Lactancia Materna, con la finalidad de elaborar un Manual Informativo, que permita a la población en general evacuar toda consulta relacionada con los derechos laborales de las trabajadoras que gozan de una licencia por lactancia materna. Precisamente, la Comisión hizo esta solicitud debido a un gran número de denuncias que recibe día con día sobre violaciones a los derechos de las madres que amamantan, así como de consultas patronales con respecto a este tema.

Es en respuesta a esta solicitud, que la Dirección de Asuntos Laborales y la Defensoría de la Mujer, por delegación del Despacho de la señora Defensora de los Habitantes, participaron durante el año 2016 en varias sesiones de trabajo con la Comisión Nacional de Lactancia Materna, siendo que en estas sesiones se analizaron las principales consultas y dudas respecto a los derechos de las madres lactantes. Así por ejemplo algunas se relacionan con el tiempo mínimo establecido de la licencia para madres que laboran jornada completa, media jornada y jornadas acumulativas. Además, del tiempo de duración de la licencia *versus* la edad del niño, pues las madres denuncian la suspensión del derecho, cuando el niño cumple uno o dos años de edad.

24 Véase Código de Trabajo de Costa Rica, artículo 94.

25 Véase Código de Trabajo de Costa Rica, artículo 97.

26 Véase la Ley No. 7430 del 14 de setiembre de 1994, artículo 1.

27 Véase la Ley No. 7430 del 14 de setiembre de 1994, artículo 3 y 4.

Otro de los problemas que se está presentando en los centros de trabajo, son las dificultades que las trabajadoras deben enfrentar para extraerse la leche materna, pues no cuentan con una sala o espacio destinado para ello, sino que generalmente son enviadas a lugares inadecuados como los servicios sanitarios, oficinas, bodegas y comedores, eso a pesar de que existe una norma legal, que obliga a ello, contenida en el artículo 100 del Código de Trabajo que señala la obligación de que todo patrono que ocupe más de treinta mujeres debe acondicionar un local para que las madres amamenten.

La necesidad de que una mujer se extraiga la leche materna, es una necesidad fisiológica que el mismo cuerpo produce, razón por la cual, los tiempos de descanso requeridos para realizar ésta extracción, deben ser observados por el patrono, para dar la oportunidad a la trabajadora, pues caso contrario, si se niega el derecho, se podrían ocasionar serias complicaciones durante el amamantamiento del bebé y además una disminución en la producción de la leche materna. Esta regulación establecida, en la mayoría de los casos, no es de observancia por los patronos, lo que violenta en sí los derechos laborales de las mujeres luego del embarazo, de gozar de una licencia de lactancia materna.

Durante las reuniones celebradas entre la Defensoría de los Habitantes y Comisión de Lactancia Materna, en dos de estas sesiones, la Dirección de Asuntos Laboral realizó una exposición jurídica de la normativa nacional e internacional que regula los derechos de las mujeres trabajadoras que amamantan en el mundo del trabajo, así como una revisión de la jurisprudencia que ha emitido la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que se constituye en vinculante, **erga omnes**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13<sup>28</sup> de la Ley de Jurisdicción Constitucional.

Actualmente, se encuentra en revisión el documento que se dará a conocer a la población durante el año 2017 y se espera que con la publicación y su divulgación, las mujeres trabajadoras conozcan sus derechos, exijan su cumplimiento y denuncien cualquier violación o discriminación que sufran.

Interesa señalar, que este tema de la lactancia materna está íntimamente relacionada con el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución N° A770/L.1 del 25 de setiembre del 2015, y en razón del cumplimiento de los mismos, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio<sup>29</sup> que tiene como fin verificar el conocimiento y cumplimiento de la normativa que regula la Licencia por Lactancia Materna, aplicando un cuestionario a las 13 instituciones del Estado que tienen mayor número de empleados –incluidas mujeres–, como el Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Poder Judicial y otras, respecto a la protección de la maternidad establecidas en el Código de Trabajo, la Ley de Fomento de la Lactancia Materna, el Código de la Niñez y la Adolescencia, así como de las convenciones internacionales de derechos humanos, convenios de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño, suscritas por Costa Rica, que establecen la protección de la maternidad y de lactancia como derechos humanos fundamentales. Se espera que en un corto plazo, la DHR pueda contar con los informes escritos de estas Instituciones y realizar el primer diagnóstico del cumplimiento y estado de acatamiento de las disposiciones que regulan la lactancia materna en nuestro país.

### **Derecho al trabajo y estabilidad en el empleo, derecho al descanso de los policías que cubren eventos masivos**

El Código de Trabajo establece en su artículo 143<sup>30</sup> la exclusión de la limitación de la jornada de trabajo de algunas personas trabajadoras, lo que implica que estas personas no están sometidas a una jornada

28 Artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC) señala: "La jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes **erga omnes**, salvo para sí misma".

29 Véase Investigación de Oficio tramitada bajo el número de I-O-230615-2017-SI, en la Dirección de Asuntos Laborales-Defensoría de los Habitantes.

30 Código de Trabajo, Artículo 143: "Quedarán excluidos de la limitación de la jornada de trabajo los gerentes, administradores,

ordinaria de trabajo de 8 horas diarias y tienen un máximo de 12 horas de trabajo diarias, sin embargo, estas personas no están obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán derecho, dentro de esa jornada, a un descanso mínimo de una hora y media.

Este es el caso de los policías que también se encuentran regulados por la Ley General de Policías<sup>31</sup> y que dentro de sus funciones deben cumplir con la vigilancia de eventos masivos tales como partidos de fútbol, el Festival de la Luz, topes, carnavales y otros, razón por la cual, en muchos casos sus horarios de trabajo son de 12 horas diarias, mientras transcurre el evento para el cual han sido asignados. La Defensoría de los Habitantes conoció de una denuncia de un Oficial de la Fuerza Pública<sup>32</sup> que denunció que había cubierto uno de estos eventos y no se le respetó su tiempo de alimentación.

Consultada la Dirección General de la Fuerza Pública, ésta informó a la Defensoría que los tiempos de descanso y alimentación para eventos como el señalado se corren al principio y al final del operativo, razón por la cual, a los oficiales se les otorgó un espacio de descanso al inicio comprendido de las 12:00 y las 13 horas y de las 13:40 hasta las 14:45 horas. Posteriormente, se les dio un tiempo de alimentación al final del operativo entre las 22.40 y las 00:00 para un tiempo de 1:20 descanso y alimentación, así como el traslado a sus delegaciones de origen. En igual sentido, se informó a la Defensoría que existe imposibilidad material para poder otorgar los tiempos de alimentación durante el evento y un sitio adecuado para esta función y que por ello se corren los tiempos de descanso y alimentación al principio y al final del evento.

La Defensoría de los Habitantes consideró que las actuaciones de las autoridades de la Dirección General de la Fuerza Pública de correr los tiempos de descanso y alimentación al principio y al final del evento, contravienen los derechos laborales de los policías, quienes tienen el derecho por su jornada laboral de excepción a que se les conceda hora y media de descanso de conformidad con el artículo 143. Que el tiempo de descanso se estableció para que los empleados, los colaboradores o funcionarios puedan consumir sus alimentos y recuperar fuerzas para poder finalizar su jornada de trabajo de forma idónea, que en el caso de los policías es considerada como una jornada de excepción no sujeta a las regulaciones de la jornada ordinaria, por ello, es tan importante que los policías en eventos masivos, se les otorgue su tiempo de descanso a media jornada en la cual puedan recobrar energías para cumplir con su labor de gran importancia como la seguridad de las personas que acudan a los eventos programados a futuro, por lo que no es correcto que el tiempo de descanso se le otorgue a los trabajadores al inicio o al finalizar la jornada de trabajo o se les informe que en eventos masivos no aplica la hora de descanso. Por lo anterior, consideró la Defensoría que el Ministerio de Seguridad Pública debe reglamentar o caso contrario emitir una directriz que reglamente los descansos de los policías que han sido comisionados a cubrir la seguridad de eventos masivos, dado que actualmente el Reglamento de Servicio de Cuerpos Policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, no establece regulación alguna, ello con el fin de garantizar el descanso de los policías tomando para ello el criterio técnico de la Oficina de Salud Ocupacional. En igual sentido, se establezcan roles a los policías que van a sustituir a otros policías que se encuentran en período de descanso, y se dote de letrinas móviles y lugares donde puedan alimentarse, descansar y lavarse las manos o los dientes, dado que el denunciante indicó que durante el evento que cubrió no podía abandonar su puesto de vigilancia y tuvo que comer en la calle, además de pedir prestado el servicio sanitario o en su defecto pagar para que se le permitiera usarlo.

---

apoderados y todos aquellos empleados que trabajan sin fiscalización superior inmediata: los trabajadores que ocupan puestos de confianza; los agentes comisionistas y empleados similares que no cumplan su cometido en el local del establecimiento; los que desempeñan funciones discontinuas o que requieran su sola presencia; y las personas que realizan labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornada de trabajo.

Sin embargo, estas personas no estarán obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán derecho, dentro de esa jornada, a un descanso mínimo de una hora y media.”

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

32 Véase el Expediente No.176718-2015, en la Defensoría de los Habitantes, el Oficio No. 01273-2017, Informe Final con Recomendaciones.

## **Proceso de mediación social llevado a cabo por la Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría de los Habitantes, entre el Ministerio de Educación Pública, la Dirección de Recursos Humanos y el Sindicato "Unión de Conserjes de la Educación Pública y Afines" (UCEPA)**

A raíz de una denuncia interpuesta por la Unión de Conserjes de la Educación Pública y Afines, (UCEPA), que reúne a un gran número de conserjes de los centros educativos del Ministerio de Educación Pública de todo el país, cocineras y agentes de seguridad, quienes denunciaron ante la Defensoría de los Habitantes, serios problemas con sus agremiados, pues un gran número de afiliados se encontraban reubicados en sus funciones por problemas de salud y riesgos laborales.

Esta situación estaba generando en el Ministerio de Educación la sustitución de estos conserjes, una erogación muy grande de casi 6 mil millones de colones al año en el pago de salarios, pago por incapacidades, pago por sustituciones que en muchos casos, el MEP tuvo que sustituir un puesto hasta tres veces por los mismos problemas.

La investigación llevada por la Defensoría finalizó y se emitieron varias recomendaciones al MEP, se inició posteriormente un proceso de mediación entre las partes del conflicto, para la búsqueda de una solución al mismo. Así se realizaron durante el año 2016 varias reuniones con personeros de la Dirección de Recursos Humanos del MEP, funcionarios de la CCSS, INS, Colegio de Médicos y Cirujanos, UCEPA, el Defensor Adjunto de los Habitantes y el equipo de la Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría.

El proceso de mediación arrojó varios acuerdos importantes:

- 1.-Una coordinación estrecha entre la Dirección de Recursos Humanos del MEP y la CCSS, para verificar los certificados médicos extendidos por la Caja, que recomiendan la reubicación de funciones.
2. Se logró reactivar la Comisión de Salud Ocupacional del MEP para que tenga un mayor impacto en todas las Direcciones Regionales de Educación, con miras a establecer una política de prevención de riesgos laborales.
- 3.-Se entró en un acuerdo con el Sindicato UCEPA, para que ellos concientizaran a sus agremiados de modo que solamente se acojan a esta alternativa de **una reubicación de funciones**, estrictamente las personas que por razones de salud no puedan desempeñar las funciones.
- 4.-Que con la colaboración de la Defensoría de los Habitantes, se entrarían a verificar los implementos de trabajo que utilizan los conserjes, cocineras y oficiales de seguridad, con miras a revisar los líquidos que compra la Junta de Educación Pública y que son suministrados para la limpieza de centros educativos. En igual sentido, la necesidad de herramientas requeridas para el desempeño de estos tres trabajos.
- 5.-Se ofreció, por parte de la Defensoría de los Habitantes, impartir capacitación preventiva, sobre el tema de riesgos laborales.

### **Sobre la capacitación en derechos laborales**

- **Rendición de cuentas con la sociedad civil**

El día 28 de abril del 2016, la Dirección de Asuntos Laborales participó de un evento institucional convocado por la Defensoría de los Habitantes para hacer una rendición de cuentas de lo logrado. Se expusieron los principales temas abordados por la Dirección y se compartió con Organizaciones No

Gubernamentales, representantes de sindicatos del sector público, funcionarios de ministerios, que colaboran como contraparte en los temas de la Dirección de Asuntos Laborales.

### • **Capacitaciones impartidas por la Dirección de Asuntos Laborales sobre prevención en riesgos laborales**

Durante el año 2016, se impartieron 8 capacitaciones, dirigidas a los afiliados del Sindicato UCEPA, en los siguientes cantones:

- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón de Nicoya. 12 de febrero del 2016.
- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón de Cartago. 22 de abril del 2016.
- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón de Guápiles. 3 de junio del 2016.
- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón de Limón. 17 de junio del 2016.
- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón de Santa Cruz. 28 de octubre del 2016.
- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón de Turrialba. 6 de mayo del 2016.
- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón Grecia. 7 de octubre del 2016.
- Prevención en riesgos laborales a funcionarios conserjes, cocineras y guardas de seguridad del MEP del Cantón de Cariari. 2 de setiembre del 2016.

En cada una de estas capacitaciones se contó con una amplia asistencia y la participación de todos los centros educativos de cada uno de esos cantones, por lo que se abarcó a un número de más de 1000 funcionarios capacitados.

### • **Capacitaciones impartidas sobre el hostigamiento laboral**

En el tema de acoso laboral se impartieron 3 talleres dirigidos a personas trabajadoras del sector público y organizaciones sindicales. Así, se capacitó en estos talleres a un total de 60 personas:

- 1.- Taller impartido en el Ministerio de Justicia, Dirección General de Adaptación Social, 30 personas capacitadas.
- 2.- Taller impartido en la ANDE, Asociación Nacional de Educación, 30 personas.



## 2.10 Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

La Defensoría de los Habitantes, como Institución Nacional de Derechos Humanos acreditada con estatus A<sup>1</sup>, según los Principios de París, cumple con el mandato de desarrollar actividades de promoción y divulgación<sup>2</sup> de derechos humanos, mediante distintas estrategias y metodologías de educación, dirigidas a la sociedad civil y a la institucionalidad pública fundamentalmente.

En la reacreditación obtenida este año y reconocida por el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés), se reconoce como uno de los puntos medulares de la función institucional la promoción de derechos humanos, la cual define de la siguiente manera:

*(...) la "promoción" incluye aquellas funciones que procuran crear una sociedad en que los derechos humanos se entiendan y se respeten más ampliamente. Tales funciones pueden incluir la educación, la capacitación, el asesoramiento, la difusión pública y la defensa"<sup>3</sup>.*

En el camino diseñado para la comprensión, apropiación y vivencia de los derechos humanos por parte de todas las personas, se incorporan distintas iniciativas y procesos educativos, en respuesta a las necesidades detectadas de las diversas y desiguales poblaciones, grupos y colectivos. La gama de acciones en materia educativa van desde la mediación, la sensibilización, información, difusión hasta la capacitación en materia de derechos humanos, donde el objetivo central es contribuir a generar cambios actitudinales, fortalecer conocimientos y desarrollar herramientas que permitan a las personas crear compromisos reales para contribuir con la garantía, protección y respeto los derechos de todas las personas, erradicando y sancionando todas las formas de discriminación y violencia en todos los espacios del quehacer humano. Este camino resulta ser el más efectivo para fortalecer las bases de la sociedad democrática, justa y equitativa. Todo esfuerzo para generar prácticas culturales de respeto a la dignidad humana, es un triunfo para la vida de las personas indistintamente de su condición social, edad o de género, o cualquier otra condición.

La Educación en Derechos Humanos (EDH, en adelante), tiene como fin que las personas ejerciten en su vida diaria valores, actitudes y conductas coherentes con los principios democráticos. El Plan de Acción para la primera etapa (2005–2007) del Programa Mundial define la EDH, de la siguiente forma:

*(...) "un conjunto de actividades de educación, capacitación y difusión de información orientadas a crear una cultura universal de los derechos humanos. Una educación integral en derechos humanos no sólo proporciona conocimientos sobre los derechos humanos y los mecanismos*

1 Informe del Subcomité de Acreditación de GANHRI – Noviembre de 2016 .Observaciones Generales del SCA (actualizadas hasta Mayo de 2013). Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos (CIC). Observaciones generales del Subcomité de Acreditación.

2 Así reformado por el artículo 2 de la ley No.7423 del 18 de julio de 1994.

3 Idem. Observaciones generales del Subcomité de Acreditación 1. Requisitos esenciales de los Principios de París O.G. 1.2 Mandato en materia de derechos humanos. Pag 9.



*para protegerlos, sino que, además, transmite las aptitudes necesarias para promover, defender y aplicar los derechos humanos en la vida cotidiana (...) de todos los miembros de la sociedad*<sup>4</sup>.

En cumplimiento de ese propósito se dirigen esfuerzos, con los escasos recursos técnicos con que se cuenta, en la construcción de tres estrategias de intervención educativas dirigidas a:

1. Personas y organizaciones de la sociedad civil como protagonistas del cambio social y fortalecimiento de la democracia.
2. Personas funcionarias públicas, cuya labor hace posible el cumplimiento de los mandados asumidos por el Estado costarricense en materia de derechos humanos y,
3. Estrategias de comunicación y difusión con actividades que permitan proyectar la labor de la institución hacia los habitantes en general.

## 1. Fortalecimiento de capacidades y habilidades de la sociedad civil

Según el Informe del Subcomité de Acreditación, sobre las actividades que la Defensoría realiza con sociedad civil, resalta como plausible lo siguiente:

(...) la colaboración regular y constructiva con todas las partes interesadas pertinentes es fundamental para que las INDH puedan cumplir con eficacia su mandato. A este respecto, reconoce la labor de colaboración y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil llevada a cabo por la Defensoría<sup>5</sup>.

El potenciar el carácter voluntario con que las personas se incorporan para participar y generar acciones dirigidas al bien común, al desarrollo de sus comunidades, en búsqueda de mejorar las condiciones de vida de las personas, es una prioridad para la Defensoría. Algunas de las tareas desarrolladas durante este año fueron dirigidas a fortalecer capacidades para la incidencia política y la participación ciudadana para la exigibilidad y progresividad del reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos. Igualmente se han impulsado acciones de acompañamiento en procesos de reparación de daños o bien intervenciones oportunas cuando el ejercicio de los derechos está en riesgo. A continuación se resumen algunas de esas intervenciones realizadas:

### Capacitación de la sociedad civil en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

En asocio con la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (OACNUDH), se desarrolló un curso de capacitación en noviembre del 2016, dirigido a organizaciones de la sociedad civil (OSC), vinculadas a la defensa y promoción de los derechos de distintos colectivos y poblaciones tales como: niñez y adolescencia, mujeres, poblaciones migrantes, indígenas, con discapacidad, en diversidad sexual y afrodescendientes. El aprendizaje y reconocimientos de los mecanismos y espacios de participación en el Sistema Universal, es de importancia para la participación plena de las OSC, ejemplo de ello es la presencia en la evaluación del país en el Examen Periódico Universal (EPU), así como las evaluaciones a las que es sometido el país periódicamente por parte de los Comités de los Órganos de los Tratados.

4 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2006. *El Plan de Acción para la primera etapa (2005–2007) del Programa Mundial*. UNESCO Paris. ED–2006/WS/53-cld 25240. Pág.1.

5 ALIANZA GLOBAL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Ginebra, 14 a 18 de noviembre de 2016. **Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación**. *Cooperación con la Sociedad Civil* (Costa Rica), **pág.23**.

## Participación de la sociedad civil ante el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

Tal y como se ha mencionado en informes anteriores, la institución propicia espacios de interlocución con las OSC. Como resultado de esta iniciativa se ejecutó una agenda que desde estos colectivos les permitió presentar por primera vez informes alternativos integrados sobre los niveles de cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por parte del Estado costarricense. En enero del 2016 se presentó el Informe Alternativo PIDESC y en octubre del mismo año el país recibe las recomendaciones del Comité, en donde se incorporan algunas de las observaciones presentadas en el Informe Alternativo. Lo mismo ocurrió con el informe presentado respecto de los niveles de cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. A lo interno de las organizaciones esta experiencia constituye un hito en la incidencia política ante Naciones Unidas por la perspectiva integral en la defensa de derechos.

### Evaluación participativa de políticas públicas

Otra de las experiencias - exitosa en términos de participación ciudadana- son aquellas realizadas para motivar e incorporar a la sociedad civil en el mejoramiento de los servicios públicos. En este período, de común acuerdo con MIDEPLAN y la Cooperación Alemana en el marco de FOCEVAL, se promovió la realización de evaluaciones participativas por iniciativa de las organizaciones ciudadanas. De las propuestas recibidas se seleccionó al Consejo Regional de Juntas de Salud de la Región Huetar Caribe, cuyo objetivo era evaluar la atención del cáncer por parte de la CCSS en el Valle de La Estrella, Limón. Su ejecución comprendió el segundo semestre de 2016, finalizando en febrero de 2017 con varios encuentros para socializar el proceso, la metodología y sus resultados.

Con esta experiencia se demostró, que es posible realizar evaluaciones rigurosas que incorporen a las personas usuarias de los servicios públicos, en esta primera experiencia fue protagónico el papel de las Juntas de Salud, cuyo fin ha sido fortalecer la colaboración ciudadana en el mejoramiento de un programa específico de la CCSS seleccionado por la misma comunidad, donde se logró además establecer un diálogo respetuoso de colaboración entre la ciudadana y el personal y autoridades de la CCSS. Este modelo de trabajo conjunta el acompañamiento y la capacitación, lo que genera auto aprendizaje para mejorar el diálogo social, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

### Territorios Seguros: hacia la consolidación de la participación ciudadana

El movimiento de quienes participan en la construcción de los Territorios Seguros<sup>6</sup>, ha estado presente en los últimos Informes Anuales, ya que la Defensoría en conjunto con la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Programa Estado de la Nación, apoyan esta iniciativa desde hace cinco años, en el proceso metodológico de la sistematización de "las ordenanzas comunales" y las actividades de rendición de cuentas, que se realizan. Este tipo de propuestas son consideradas necesarias para avanzar en la consolidación del sistema democrático, se trata de restituir la credibilidad en la institucionalidad pública, en tanto se propician procesos de diálogo social y rendición de cuentas, cuyo objetivo es mejorar la acción local de las instituciones públicas y que éstas respondan a las necesidades detectadas por las comunidades. Las personas que participan en territorios seguros se constituyen en interlocutores, mediadores, evaluadores y facilitadores de las instituciones para que éstas respondan a cabalidad con los objetivos encomendados en sus leyes de creación, en sus programas y proyectos. A partir de estas exigencias, se abre un abanico de garantía de cumplimiento de sus derechos. Las personas de los territorios han demostrado que la seguridad en sus comunidades es más que control policial, es seguridad social, es justicia, es inclusión. Durante 2016, se generaron acciones de coordinación para

6 El movimiento surge en Pococí en el 2009, por las cifras de inseguridad que presentaba la zona.

revisar en conjunto los procesos realizados a la fecha, las capacidades de crecimiento, responsabilidad y estudio, desde las comunidades para comunicarse con mayor rigurosidad hacia las instituciones.

### **La Defensoría en el proyecto del Fondo Mundial de lucha contra el SIDA - Costa Rica**

El "Fondo Mundial de Lucha contra el sida, tuberculosis y malaria", aprobó la subvención para el Proyecto del país "*Costa Rica, un modelo sostenible de prevención combinada y atención a la población de hombres que tienen sexo con hombres y trans femenina*" contenido en la Nota Conceptual firmada por el Gobierno de Costa Rica en el 2015. La Defensoría se integra como parte de esta respuesta, como organización receptora de fondos y a la fecha se cuenta en una primera fase, con los siguientes productos:

- Plan de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil de diversidad sexual y VIH, para el avance de los derechos. Proyectos de Ley de interés en la corriente legislativa consultados y consensuados con las OSC.
- Servicios de asesoría legal y alfabetización jurídica, dirigidos a las OSC y a personas funcionarias públicas. Compendio jurídico digital sobre protección de derechos de las poblaciones clave. Servicios jurídicos gratuitos seleccionados en las áreas de cobertura del proyecto.
- Seguimiento de los derechos legales con base comunitaria. Entrenamiento a personal clave (educadores y coordinadores) de las Organizaciones, para acompañar procesos de defensa y denuncia de derechos humanos. Red de personas usuarias de servicios en áreas de intervención estratégicas, para el monitoreo del cumplimiento de los derechos humanos en dichos servicios.
- Durante el 2017 se tiene ya un primer avance en la construcción de una estrategia de comunicación.

Todos estos productos y procesos han sido trabajados en coordinación directa con la sociedad civil organizada, representada fundamentalmente por el Frente por los Derechos Igualitarios, de igual manera la ejecución de estas estrategias serán llevadas a cabo por la sociedad civil con el acompañamiento de la Defensoría.

Durante el segundo semestre del año 2017 y el primero del 2018 se acompañará la iniciativa para el mejoramiento de la prestación de los servicios con la propuesta metodológica que impulsa esta Defensoría de Redes de personas usuarias de los servicios públicos.

### **Fideicomiso de la carretera San José - San Ramón y la representación ciudadana**

En cumplimiento del artículo 11 de la Ley No. 9292 "Desarrollo de Obra Pública Corredor Vial San José - San Ramón y sus radiales mediante fideicomiso", la Defensoría, asumió la responsabilidad de designar a dos personas integrantes de la sociedad civil, como titulares y dos como suplentes, dentro de la estructura de fiscalización, vigilancia y evaluación, función que cumplió con una metodología participativa, abierta y transparente. En consideración con que de los cinco puestos que integran la estructura de fiscalización, el contar con dos representantes de organizaciones ciudadanas, nombrados en un proceso como el implementado por la Defensoría, constituye una ventana de oportunidad para una participación ciudadana efectiva, en el *Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia del Fideicomiso a cargo del Banco de Costa Rica*.

Esta Institución asumió la tarea encomendada con la responsabilidad que caracterizan sus actuaciones y con la esperanza de poder contribuir a despertar nuevas energías y construir sinergias desde la participación ciudadana en la construcción de obra pública, por medio de la figura del fideicomiso, en un campo en el que por años hemos visto alterada la paz social y afectada la economía nacional, con serias repercusiones en el ejercicio de algunos los derechos humanos, y generando desconfianza entre los actores involucrados.

Para garantizar una representación participativa, se realizaron actividades de consulta e información hacia las comunidades más cercanas al proyecto, sin dejar nunca de lado la información dirigida a la comunidad nacional. Esta consulta nutrió y fue la base del reglamento construido por la Defensoría para regular el proceso de elección. Una vez convocado el proceso de elecciones, se realizaron nuevamente actividades informativas y audiencias públicas con el propósito de que las organizaciones se motivaran a participar y conocieran el procedimiento establecido, la última audiencia de esta naturaleza se realizó en las instalaciones de la Defensoría, Distrito Merced, San José, a inicios del 2017. La Institución apostó por una representación elegida en forma directa desde los grupos interesados, garantizando la transparencia y la participación con equidad.

Desde la Defensoría estaremos atentos al cumplimiento que establece la Ley en materia de rendición de cuentas, que obliga a esta representación a realizar una actividad de esta naturaleza cada seis meses, para informar a la comunidad nacional sobre el avanza del proyecto y el funcionamiento del Fideicomiso. Esta novedosa experiencia posibilita que por primera vez en el país la representación ciudadana en un proyecto de infraestructura, esté en contacto permanente con las organizaciones, posibilitando el diálogo social, para garantizar la satisfacción en el proceso y conclusión de las obras. La elección fue realizada el sábado 29 de abril de 2017 en un clima de respeto y responsabilidad ciudadana, en las instalaciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) con una participación de 89 organizaciones votantes, 10 organizaciones ciudadanas que presentaron candidaturas y 6 observancias. Ahora es urgente garantizar que el proyecto de inicio cuanto antes, para lo cual, la DHR estará pendiente de las actuaciones de los órganos competentes.

## **2. Estrategia de Educación en Derechos Humanos con el Sector Público**

### **Derecho Humano al agua, mediación social y resolución del conflicto en la gestión del recurso hídrico**

La Defensoría, diseñó y ejecutó una propuesta de capacitación dirigida al personal del AyA que se dedica a la gestión de los acueductos comunales, así como a proyectos en materia de distribución y abastecimiento del recurso hídrico. Por la complejidad social que implica la gestión integral del agua, se requiere que el personal desarrolle destrezas de mediación social y resolución de conflictos socio-ambientales. Los conflictos comunales por el acceso en calidad y cantidad del recurso hídrico son cada vez más comunes y se requiere el desarrollo habilidades y destrezas para su manejo.

La realidad actual obliga a priorizar en acciones que garanticen el derecho humano al agua de todas las personas, los riesgos que enfrenta la Humanidad en general para su acceso en los próximos años, producto del cambio climático y las posibilidades de que en conjunto la sociedad puede generar para garantizar la distribución y acceso equitativo de este recurso, debe ocupar un lugar central en la agenda pública nacional.

El curso de 40 horas presenciales con la asistencia de personas de los distintos niveles jerárquicos y de todas las regionales, hizo énfasis en temas como: el agua como derecho humano y papel del Estado Social de Derecho en la garantía de una utilización adecuada en sus diferentes variables (la suficiencia, la calidad y aceptabilidad, la asequibilidad y el acceso). También se analizaron los mecanismos para el desarrollo de habilidades del personal que participa en la gestión de conflictos comunales vinculados al acceso de este vital recurso. En este programa de capacitación las personas asistentes manifestaron la necesidad de realizar cambios y buscar nuevos enfoques en la legislación sobre el agua que impide y en ocasiones obstaculiza una certera gestión integrada del recurso hídrico, este tema se identifica como un problema central de atención en el país, si se quiere prevenir el conflicto y garantizar la paz social.

## Capacitación, derechos humanos y democracia: hacia un mejor servicio público

A partir de las denuncias que se reciben en la Defensoría se construyó y desarrolló este proceso de capacitación en coordinación con el Consejo Social del Poder Ejecutivo, que se planteó el ambicioso objetivo de crear un Sistema permanente de capacitados en Derechos Humanos y mejoramiento del Servicio Público para el Sector Social. Se programó y ejecutó un primer curso "*Derechos Humanos y democracia: hacia un mejor servicio público*", dirigido al personal del IMAS en aquellas Regiones donde se generaran mayor cantidad de denuncias por insatisfacción de los servicios o bien por tener mayores índices de pobreza del país: Región Brunca, Región Chorotega y Región Atlántica.

Como resultado de estas capacitaciones se posibilitó la selección de un grupo potencial de personas facilitadoras que después de un proceso de acompañamiento y capacitación durante el 2016, estuvieran en la capacidad de convertirse en replicadores de los contenidos de educación en derechos humanos, tanto a lo interno de sus instituciones, como a otras instituciones del Sector Social, para que se amplíe la cobertura y se refuercen la labor de las instituciones hacia un servicio de calidad, buen trato y no discriminación hacia las personas usuarias. Una segunda fase podrá desarrollarse una vez se definan los compromisos institucionales.

## La Defensoría en el cumplimiento de la Sentencia y arreglo amistoso: Corte IDH- Caso Artavia Murillo vs Costa Rica y Gómez Murillo vs. Costa Rica

Como parte de las acciones de cumplimiento de la Sentencia condenatoria al país, por parte de la Corte IDH en el 2011, caso Artavia Murillo vs. Costa Rica, la Defensoría viene implementando programas y cursos permanentes de capacitación en derechos reproductivos y no discriminación, dirigidos a operadores y operadoras judiciales de todas las áreas. Como se ha informado desde años anteriores se diseñó y desarrolló un curso de capacitación en coordinación con la Escuela Judicial, que se ejecuta de manera interrumpida desde hace cuatro años.

Actualmente, se suma a esta experiencia las acciones para el cumplimiento del acuerdo amistoso en el caso Gómez Murillo vs. Costa Rica, donde se establece como una de las medidas de no repetición el siguiente punto que involucra nuevamente de forma directa la acción institucional:

(...) En los puntos 10, 11 y 12 del Acuerdo de arreglo amistoso, las partes acordaron que el Estado debe: 10- propiciar acercamientos con la Defensoría de los Habitantes de la República, con instituciones académicas, así como con organismos internacionales especializados en derechos humanos a efecto de generar procesos de capacitación en derechos humanos, dirigidos a funcionarios y funcionarias de los diversos poderes del Estado, así como de la Caja Costarricense del Seguro Social;<sup>7</sup>

Lo anterior ha favorecido las coordinaciones con la Cancillería de la República para diseñar una estrategia metodológica, utilizando como base la experiencia desarrollada entre la Defensoría y el Poder Judicial, para programar las capacitaciones del próximo año y dar cumplimiento con el acuerdo mencionado, dirigido al Poder Ejecutivo y la CCSS.

## Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ)

De igual forma, con la Escuela Judicial, se ha acompañado al Programa de Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura (FIAJ) con el desarrollo de contenidos en materia de Derechos Humanos, haciendo énfasis en el rol de jueces y juezas en el control de convencionalidad, como responsabilidad del

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gómez Murillo y Otros vs. Costa Rica. Sentencia de 29 de noviembre 2016, pág. 15.

Estado costarricense. Desde el año 2011 el programa hace una visita didáctica a la Defensoría de tres días, para la cual la Institución desarrolla una propuesta pedagógica específica con un recorrido sobre el quehacer institucional, el Sistema de Protección Universal y el Regional, que les instrumente para una judicatura con perspectiva de Derechos Humanos.

### **Fortalecimiento de las Comisiones Institucionales de Diversidad Sexual**

La Institución se comprometió a dar seguimiento a la iniciativa propuesta por el Poder Ejecutivo mediante Decreto 3899, en la que se estableció la creación de Comisiones Institucionales por la Igualdad y la No Discriminación de las Poblaciones Sexualmente Diversas en las instituciones del sector público. Se diseñó y ejecutó un proceso de capacitación dirigido a personas funcionarias que integran dichas Comisiones. Estas atendieron la convocatoria mensual para asumir su responsabilidad y afianzar su compromiso hacia la no discriminación de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, trans, intersex (LGBTI). Se impulsó un espacio para el intercambio con representantes de las OSC para reconocer los avances y compromisos históricos que se han venido consolidando ante la exigencia de los derechos de estas poblaciones, así como los desafíos pendientes.

Las Comisiones requieren del fortalecimiento continuo que se debe ver reflejado en la prestación de servicio público sin discriminación. Así como en la construcción de espacios laborales en los que las poblaciones LGBTI cuenten con el reconocimiento pleno de sus derechos.

### **Las personas menores de edad en condición de migrantes y la vulneración de sus derechos**

Mediante un trabajo continuo con el MEP se implementa una iniciativa con la Dirección de Vida Estudiantil denominado, "La Voz Estudiantil", dirigido a estudiantes migrantes incorporados a la educación secundaria del sistema educativo costarricense. El proyecto se enfoca en aquellos aspectos que pueden disminuir y enfrentar a vulnerabilidad de las personas menores de edad por su condición de migrantes o en condición de refugio, mediante la promoción y divulgación de sus derechos en espacios de diálogo e integración.

A través de la realización de encuentros de estudiantes de secundaria de diversas nacionalidades, y de distintos centros educativos, se establecen espacios de convergencia y cohesión, en los que se desarrollaron contenidos, pero principalmente se escucharon sus propias perspectivas. El trabajo se desarrolló con estudiantes de centros educativos en la GAM, Zona Norte y Guanacaste. Los resultados y observaciones de dichos encuentros serán presentados a las autoridades del MEP y al Consejo Nacional de Migración, por la Dirección de Vida Estudiantil del MEP.

### **Fortalecimiento de capacidades, Red de Educación en Derechos Humanos**

Como se ha mencionado en otros informes, la Institución realizó una convocatoria en el 2015 al sector público, a organizaciones ciudadanas y academia, con el objetivo de conformar una instancia de abordaje del derecho a la Educación en Derechos Humanos, considerando que existen pendientes por parte del Estado en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en esta materia.

La Red de Educación en Derechos Humanos, bajo la coordinación de la Defensoría, donde se impulsan acciones, identificando que existe confusión en las personas operadoras de los servicios públicos, sobre conceptos básicos como: derechos humanos, enfoque de derechos, enfoque de género, interés superior, transversalización de los derechos humanos, garantía de derechos, igualdad, orientación e identidad de género, no discriminación, acciones positivas, entre muchos otros.

Se identificó también dispersión y desarticulación entre los programas que las instituciones realizan para avanzar en esta materia. La aspiración de la Red es que la Educación en Derechos Humanos sea un contenido permanente en la agenda en el quehacer de las instituciones, a fin de consolidar un Estado que respete, proteja y garantice los derechos humanos de todas las personas en la promoción de una cultura de paz, igualdad, y no discriminación en Costa Rica.

Preocupa que con más de veinte años de haberse proclamado el Plan de Acción de Viena de las Naciones Unidas (1993), se constate la ausencia de un plan específico nacional de Educación en Derechos Humanos en el país.

De acuerdo con informes a nivel internacional, el Estado ha pretendido dar por cumplido su compromiso mediante la "transversalización" de la Educación Derechos Humanos en los planes de estudios, no obstante, y de acuerdo con el plan de acción de Viena, esta acción resulta insuficiente. Un estudio<sup>8</sup> del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) muestra que la Educación en Derechos Humanos ha estado presente desde 1990, sin embargo no encuentra que estos temas hayan penetrado las asignaturas académicas, como esperaban los defensores de la transversalidad.

"Ni los planes de estudio desarrollados por el MEP, ni los contenidos de los libros de texto en ciertas asignaturas, apuntan a una presencia sustancial de los derechos humanos en la formación en la sala de clases" señala el IIDH.

Los contenidos del derecho a la Educación en Derechos Humanos no se logran sin la acción decidida del Estado, sin una política pública con un plan de acción que establezca metas, plazos de cumplimiento, responsables, contenido presupuestario, así como mecanismos de evaluación y seguimiento, encaminadas todas éstas acciones a que el país cumpla progresivamente con los compromisos que contribuirían en la construcción de una cultura de paz, respeto y disfrute efectivo de los derechos humanos. Las manifestaciones públicas en medios audiovisuales y otros de intolerancia acerca de distintos colectivos, dan cuenta de la importancia del tema. A la fecha la Red cuenta con un documento preliminar de política pública que está siendo sometido a discusión y reflexión con distintos actores.

### **Costa Rica multiétnica y pluricultural: Agenda Afrodescendiente**

Durante el 2016 en cumplimiento de los compromisos institucionales con la Agenda Afrodescendiente, se desarrolló un proceso continuo de capacitación con una cobertura de 150 docentes de Estudios Sociales y Educación Cívica de la Región Educativa Huetar Atlántica de secundaria, con el fin de trabajar los temas de los derechos humanos, no discriminación e impulso de una cultura política de participación de las personas por grupos étnicos. Se encontró un ambiente muy positivo para integrar estos nuevos enfoques y conocimientos en los planes de estudio, sin embargo también se vio con preocupación la presencia de docentes con posiciones de intolerancia y de irrespeto a la diversidad en general, lo que exige reforzar el trabajo en esta materia.

Otras de las acciones impulsadas, fue la realización de un encuentro nacional realizado en coordinación con el TSE, por medio del IFED y la participación del INAMU. Este encuentro permitió introducir en la agenda nacional la necesidad de identificar formas claras de representación política de los distintos grupos étnicos, sin menoscabar la equidad de género, por ahora reconociendo los avances e iniciativas impulsadas en otras latitudes del continente. En la actividad hubo una importante participación de la sociedad civil del Caribe y de otras regiones del país, así como personal de distintas instituciones públicas. Este es un tema que la Defensoría asumió recientemente en su agenda de trabajo.

8 Shiman, David. Educación en Derechos Humanos en Costa Rica: Más Expectativas que Implementación. Vol. 2, No. 1. Junio, 2009 Documento disponible en: [www.ried-ijed.org](http://www.ried-ijed.org). ISSN: 1941-1799

La Institución inició en el 2017 un proceso de formación llamado: *Hacia Centros Educativos Libres de Discriminación*, dirigido a todas las personas docentes del que integran los equipos interculturales. El curso se realiza en coordinación con la Cátedra de Estudios Afrodescendientes de la UCR, la Oficina del Comisionado de Asuntos Afrodescendientes de Casa Presidencial, el MEP, OIM, ACNUR y COLIPRO. Se pretende alcanzar la totalidad de la población meta en el 2018.

### **3. Acciones de comunicación y difusión en materia de derechos humanos**

Al inicio de esta sección se habló de tres estrategias para la educación en derechos humanos, que la institución ha definido en este momento como prioritarias para cumplir con su mandato legal de promoción y divulgación de derechos. Una de ellas, es la comunicación y difusión masiva, consiste en enviar mensajes, destinados a una cantidad mayor de público, del que podemos llegar físicamente mediante las dos estrategias anteriores y que dan la oportunidad a la persona receptora, de generar su propio criterio sobre los principios de los derechos humanos que queremos transmitir, por medio de la sensibilización instalada en dichos mensajes damos cuenta de tres procesos para este periodo de informe:

#### **II Edición: Concurso de Fotografía de Derechos Humanos 2016**

Este Concurso se diseñó con el propósito de incorporar nuevas miradas de la realidad por medio de la fotografía, incorporando nuevos actores que mediante el arte de la fotografía logran captar posibles violaciones a los derechos humanos en nuestro entorno continuado. Esta nueva acción educativa es llevada a cabo con la colaboración y participación de la UCR, UNED, la Universidad Veritas y la Universidad para la Paz, en el marco del Día Mundial por la Paz – el 21 de septiembre. En esta segunda edición del premio participaron 89 personas, el tema de la convocatoria fue las “Cuatro Libertades”, destacadas en el discurso del entonces presidente de los EEUU, Franklin D. Roosevelt, ante el Congreso de su país en 1941, conocido popularmente como el discurso de las cuatro libertades: libertad de expresión, libertad de culto o creencias, libertad de vivir sin penuria, libertad de vivir sin miedo.

#### **Programa Radial: “Hagamos Defensoría”**

Mediante una alianza con la Radio Universidad de Costa Rica, concretamente en la emisora 870 UCR en amplitud modulada. Da inicio en el 2014 la primera entrega del programa radial HAGAMOS DEFENSORIA. Durante 31 meses el programa fue transmitido en vivo todos los lunes de 9:00 a 9:30 de la mañana. En cada emisión se promovió la educación en derechos humanos por medio de la reflexión, el análisis y la información compartida gracias a las diferentes voces que formaron parte de esta iniciativa: personas invitadas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones estatales y de las diversas áreas de la Defensoría. A finales del 2016 se da por concluida esta experiencia que acumuló un número importante de mensajes de personas invitadas y radioescuchas, consolidándose como una experiencia más de la difusión masiva.

#### **Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida**

Otro ejercicio de divulgación que durante 24 años ha perdurado como una acción permanente es el Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida; proceso que en conjunto con las cinco Universidades Estatales y el CONARE, ha logrado en su trayectoria visibilizar acciones sociales consonantes con la práctica de los Derechos Humanos.

Este año como en los anteriores, participaron grupos organizados y personas físicas que luchan día a día por el reconocimiento de la dignidad de grupos históricamente vulnerados como mujeres *Trans*, per-



sonas en extrema pobreza o mujeres indígenas que han logrado establecer redes de apoyo para formar pequeñas empresas que rescatan su cosmovisión.

La trayectoria del Premio se ha sustentado en dos vías: la unión de esfuerzos interinstitucionales de coordinación que asumen con entusiasmo la variedad y complejidad de acciones que conlleva una tarea de esta envergadura y la otra, es la riquísima existencia de un conjunto de personas, organizaciones e instituciones que desarrollan iniciativas de gran impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y que usualmente han permanecido en el anonimato.



## **2.11 Dirección de Asuntos Jurídicos**

### **Ámbito general de competencia de la Dirección de Asuntos Jurídicos**

Como órgano superior consultivo, técnico jurídico de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Asuntos Jurídicos tiene a su cargo una función esencialmente asesora, sobre todo de la Defensora de los Habitantes y el Defensor Adjunto. La naturaleza de esta función esencial, propia de las asesorías jurídicas de los órganos y entes del sector público, determina sus características definitorias, entre éstas su ubicación orgánica como una unidad asesora directa de los Jerarcas e independencia de criterio, así resguardada desde la propia Ley General de la Administración Pública como un medio para asegurar la presencia de verdaderos órganos de control internos que funjan como mecanismos de garantía de que todos los actos, decisiones y actuaciones de la institución sean adoptados con plena sujeción al ordenamiento jurídico y en congruencia con los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, ejerce una función consultiva a solicitud de las Direcciones de Defensa, la Dirección de Planificación, la Dirección Administrativa y sus departamentos, la Contraloría de Servicios o la Auditoría Interna, de llegar a requerirlo.

El presente informe describe las principales actividades desarrolladas por la Dirección en varios procesos de trabajo sustantivos y administrativos, internos y externos, estos últimos principalmente en el ámbito judicial, así como una reseña de la incidencia que su intervención marcó en dichos procesos. Para efectos del presente informe, se han delimitado las funciones que desarrolla la Dirección en ámbitos diferenciados, tal y como se desarrolla a continuación.

### **1. Ámbito de la actividad judicial**

#### **Procesos de Amparo interpuestos por la institución en ejercicio de su función de defensa judicial**

a.- Se interpuso recurso de amparo en favor de dos habitantes hermanas que padecen una enfermedad catalogada como "rara". El proceso tiene como antecedente una denuncia interpuesta ante la misma Defensoría por las dos hermanas que tienen un padecimiento de salud calificado como raro, en virtud de su baja incidencia en la población mundial. La CCSS se opuso a brindarles el medicamento, bajo el argumento de que su eficacia clínica no está comprobada, siendo también un factor a considerar el alto costo del tratamiento.

Los esfuerzos llevados adelante por la Defensoría desde el ejercicio de su magistratura de influencia para obtener el medicamento resultaron infructuosos, razón por la cual se decidió interponer el proceso de amparo, sustentado ampliamente en argumentos técnicos y de derecho mediante los cuales se buscaba demostrar que a nivel mundial la eficacia del medicamento sí está acreditada, y que la denegatoria del mismo menoscababa directamente los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las habitantes.

La Sala Constitucional dio trámite al recurso, solicitó informes al médico tratante, al Director del centro médico, y solicitó a Medicatura Forense valorar la situación de las habitantes y remitir un informe, en el cual se consignó la anuencia al empleo del medicamento.

No obstante lo anterior, y pese a la multiplicidad de pruebas aportadas y recabadas por el propio Tribunal -mismas que sustentaban la eficacia del tratamiento-, las y los señores Magistrados consideraron que al no existir una solicitud actual del medicamento por parte del médico tratante, lo procedente era rechazar el recurso de amparo interpuesto, situación que en criterio de esta institución resulta desafortunado pues la Sala está desconociendo todas las pruebas aportadas que sustentan los efectos positivos que tiene el tratamiento, además que el médico tratante sí había solicitado el medicamento años atrás, y que éste, sabiendo de antemano la posición del Comité Central de Farmacoterapia, difícilmente optaría por remitir una nueva solicitud (Expediente N° 16-016395-0007-CO).

b.- La Defensoría de los Habitantes interpuso un proceso de amparo en favor de un habitante de la zona de Flamingo, Santa Cruz, Guanacaste, contra un sujeto de derecho privado (Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste –Coopeguanacaste R.L.-)<sup>1</sup> alegando menoscabo del derecho de acceso a información pública y al buen funcionamiento de los servicios públicos. El proceso tenía como propósito obtener información veraz, actualizada y completa relativa a los usuarios del servicio y otros aspectos propios de éste, con el fin de ejercer cabalmente los derechos conculcados en perjuicio del habitante, así como potencialmente incidir positivamente en la prestación de un servicio público, como lo es el eléctrico. No obstante, el proceso constitucional fue declarado sin lugar, resultado respecto al cual la Defensoría respetuosamente considera que no hubo una adecuada ponderación del cuadro fáctico por parte del tribunal constitucional al delimitar los alcances de los derechos en cuestión.

c.- En seguimiento al recurso de amparo interpuesto en el año 2015 por la Defensoría a causa de la discriminación que se genera en algunos centros educativos a partir de la lectura del libro Cocorí (expediente 15-006359-0007-CO), la Sala Constitucional convocó a los recurrentes a una vista, misma que se celebró el 6 de abril de 2017. En esta diligencia la señora Defensora de los Habitantes manifestó que la posición institucional no era contrariar el contenido del libro, sino más bien evidenciar la discriminación indirecta que se genera en los centros educativos a partir de la decisión del MEP de mantenerlo dentro de la lista de lecturas oficiales. Este recurso de amparo fue resuelto mediante resolución No. 2017-006625 del 9 de mayo de 2017, donde la Sala Constitucional determinó, por mayoría, rechazar el recurso de amparo interpuesto por la Defensoría, y consecuentemente, mantener el libro dentro de la lista de lecturas oficiales del MEP, desatendiendo de esta forma las recomendaciones giradas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial mediante informe N° CERD/C/CRI/19-22, donde se recomendó al Estado costarricense adoptar las medidas necesarias para que los libros de texto con una connotación racista fueran retirados de la enseñanza obligatoria en la escuela primaria.

### **Procesos de amparo interpuestos en contra de la institución por habitantes**

a.- Un habitante interpuso recurso de amparo contra la Defensoría alegando que en fecha 16 de mayo de 2016 presentó un oficio solicitando información sobre los instrumentos normativos internos mediante los cuales se regula la realización de inspecciones. La institución rindió su informe ante la Sala Constitucional señalando que al habitante se le había brindado respuesta mediante oficio N° DH-CV-0262-2016 de fecha 21 de junio de 2016, indicándole expresamente las normas que rigen los actos de inspección. El Tribunal Constitucional rechazó el recurso de amparo interpuesto (Expediente N° 16-010736-0007-CO).

b.- Un habitante interpuso recurso de amparo contra la Defensoría alegando que en fecha 5 de octubre de 2016 presentó un escrito solicitando se le aclararan las razones por las cuales en el oficio N° DAJ-026-

1 Expediente Judicial N° 16-16877-0007-CO.

2013 –donde se hizo referencia al tema de las inspecciones que realiza la Defensoría- no se hizo mención del artículo 270 de la Ley General de la Administración Pública. La institución presentó su informe señalando, entre otras cosas, que el habitante había presentado multiplicidad de oficios en los cuales evidenciaba su descontento respecto del informe final emitido en torno a su caso. Se indicó además que el tema consultado por el recurrente ya había sido abordado en diversos oficios, que no se trataba de una petición pura y simple, y que en todo caso sería retomado de nuevo en la resolución a un recurso extraordinario de revisión interpuesto por el habitante. No obstante lo anterior, la Sala declaró con lugar el recurso señalando que debió de haberse informado al recurrente sobre una fecha probable en que se daría formal respuesta a su petición. Valga aclarar que el recurso fue acogido únicamente para efectos indemnizatorios (Expediente N° 16-016144-0007-CO).

c.- Un habitante interpuso recurso de amparo contra la Defensoría indicando que presentó un escrito en fecha 15 de noviembre de 2016, solicitando los motivos por los cuales no se le informó sobre una inspección realizada por personal de la institución en el año 2014. La Defensoría rindió informe ante la Sala indicando que la gestión del habitante había sido atendida mediante oficio N° DH-CV-0744-2016 del 30 de noviembre de 2016, por lo cual el Tribunal declaró sin lugar el recurso de amparo interpuesto (Expediente N° 16-017248-0007-CO).

### Acciones de Inconstitucionalidad

En el año 2017, la Defensoría de los Habitantes en coordinación con la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad de La Salle y el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, interpuso acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 181 párrafo segundo del Código Procesal Penal. La acción se encuentra pendiente de resolución.

La interposición del proceso se originó al advertir la existencia de esa norma legal que permite la utilización de información obtenida mediante tortura, maltrato, coacción, amenaza, engaño, en aquellos casos que favorezca al imputado. A través de la acción de inconstitucionalidad interpuesta, la Defensoría de los Habitantes estima que la vigencia jurídica de la norma impugnada, es flagrantemente violatoria del artículo 21 de la Constitución Política de Costa Rica, y prohibida directamente por el Derecho Internacional, el cual es de observancia y aplicabilidad en el país, trasgrediendo normas convencionales ratificadas<sup>2</sup> y consideradas norma imperativa *–ius cogens-*, siendo que la única excepción permitida dentro del Derecho Internacional, sobreviene de la prueba obtenida mediante tortura cuando se utilice en contra de una persona acusada de cometer este mismo flagelo. En la petitoria, se instó al órgano constitucional a ejercer el control de convencionalidad como herramienta para que el Estado concrete la obligación de garantizar los derechos humanos dentro de su jurisdicción.

### Informes técnicos aportados por la Defensoría a la Sala Constitucional como “prueba para mejor resolver”

a.- En el período al cual corresponde el presente informe, la Sala Constitucional requirió a la Defensoría un informe como prueba para mejor proveer en el marco de la tramitación de tres procesos de amparo<sup>3</sup>, relacionados directamente con las actuaciones desplegadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones en la aplicación de la denominada “*Política de Uso Justo para el Servicio de Internet Móvil*”. Los informes fueron elaborados con la participación de la Dirección de Asuntos Económicos y

2 Artículos 1, 2, 5 y 8.3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1.1, 2.1 y 15 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos, o Degradantes; 2 y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

3 Expedientes Judiciales N° 16-0011402-0007-CO, 16-012929-0007-CO y 17-000191-0007-CO.

después de exponer las acciones realizadas por la Defensoría en relación con el tema objeto de estudio, se cuestiona el debido sustento de la decisión administrativa de autorizar dicha política y la incidencia que ello tiene en el disfrute de un debido acceso de las personas a internet, como derecho humano emergente reconocido por el mismo tribunal constitucional.

b.- La Sala Constitucional también solicitó a la Defensoría rendir un informe sobre las decisiones tomadas, recomendaciones emitidas y el estado actual de la denuncia tramitada bajo el expediente N° 199292-2015-SI, denuncia que fue interpuesta por un vecino de la comunidad indígena de Tayni, quien indicó haber solicitado colaboración a JAPDEVA para construir un camino dentro de este territorio, a través del cual se les facilitara el ingreso de alimentos y servicios de salud. La Defensoría rindió un informe sobre las acciones adoptadas, e indicó que el atraso en las labores de mejora del camino resultan achacables a la Municipalidad de Limón, la cual pese a haber asumido el compromiso de suministrar el combustible para los equipos, no cumplió con dicho acuerdo (Expediente N° 15-016932-0007-CO).

### **Recurso de apelación interpuesto ante el Juzgado de Familia**

La Defensoría planteó un recurso de apelación -en primera instancia ante el Juzgado de Familia y posteriormente un recurso de apelación por inadmisión ante el Tribunal de Familia- para objetar una resolución en la cual se le ordena a la institución supervisar el cumplimiento de una sentencia que contiene una orden girada al Ministerio de Educación Pública, en el marco de un proceso de salvaguarda que involucra a una persona menor de edad en ese entonces. La apelación se planteó por cuanto se considera que la orden a la Defensoría de dar seguimiento a la sentencia va en detrimento de su independencia funcional, administrativa y de criterio y que fue otorgada vía ley, pues convierte de hecho a la institución en una suerte de unidad de seguimiento de las sentencias que emanan del Poder Judicial, atribución que a todas luces no es competencia de este órgano contralor de legalidad (Expediente N° 16-401305-637FA).

## **2. Ámbito de la contratación administrativa**

En el período al cual corresponde el presente informe, la Dirección de Asuntos Jurídicos intervino en los siguientes procesos de contratación administrativa, sea porque le correspondió emitir visto bueno a los actos de adjudicación, elaborar el contrato, conocer de recursos de objeción al cartel de licitación o de apelación al acto de adjudicación o bien, porque le correspondió emitir el refrendo interno de los procesos.

### **Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de licitación pública o abreviada**

a.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2016LA-000011-0004000001 denominado "Monitoreo de noticias y programas de opinión sobre la Defensoría de los Habitantes", adjudicado a la empresa Controles Video Técnicos de Costa Rica Sociedad Anónima.

b.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2016LA-000009-0004000001 denominado "Asfaltado y demarcación de parqueo", adjudicado a la empresa Transportes Mapache Sociedad Anónima.

c.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2016LA-000006-0004000001 denominado "Contratación de una solución de plataforma de datos abiertos bajo esquema de cómputo en la nube y accesorios varios", adjudicado a la empresa Inteligencia Comercial Grupo INCO Limitada.

d.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2016LA-000014-0004000001, denominado "*Servicio de alquiler de una central telefónica en la nube que incluya el servicio de telefonía*", adjudicada a la empresa Callmyway S.A.

e.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2016LA-000002-0004000001, denominada "*Mantenimiento preventivo de los sistemas electromecánicos de la Defensoría de los Habitantes*"; adjudicada en diversas líneas a las empresas Techni Servicios V&M S.A., Equipos e Instalaciones Electromecánicas Equilsa Limitada, Accesos Automáticos S.A. y Distribuidora Grupo Multisa S.A.

### **Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de Contratación Directa**

a.- Proceso de Contratación Directa N° 2017CD-000004-0004000001, denominado "*Adquisición de alimentos y bebidas*", misma que es adjudicada a las empresas ORCHA S.A. y Memoris Forever S.A. en virtud de conformarse por distintas líneas.

b.- Proceso de Contratación Directa N° 2016CD-000101-0004000001, denominado "*Servicio de Revisión y recarga de extintores portátiles contra incendios*", misma que es adjudicada a la empresa Sistemas contra Incendios Olpra S.A.

c.- Proceso de Contratación Directa N° 2016CD-000051-0004000001, denominado "*Servicio de ingeniería para re-diseño de sistema de detección de incendios*", adjudicada finalmente a la empresa Ingenierías Jorge Lizano&Asociados S.A.

### **Resolución de recursos interpuestos contra actos emitidos en procesos de contratación administrativa**

a.- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto contra el acto de adjudicación emitido dentro del proceso de licitación abreviada N° 2016LA-000007-0004000001, procedimiento de contratación promovido por la Defensoría de los Habitantes para la compra e instalación de mobiliario de oficina para el Área de Calidad de Vida.

b.- Se conocieron y prepararon las resoluciones de dos recursos de revocatoria interpuestos contra el acto de adjudicación emitido en el marco de la licitación abreviada N° 2016LA-000008-0004000001, procedimiento de contratación promovido por la Defensoría de los Habitantes para la compra de equipo de cómputo, líneas 1 y 8 respectivamente.

c.- Se conoció reclamo de reintegro de pago de multa cobrada a la Corporación Comercial e Industrial el Lagar S.A. en el marco de la contratación directa N° 2015CD-000039-0004000001-DHR, promovido por la institución para la adquisición de repuestos para cacheras de sensor para lavatorio marca Docol.

d.- La Defensoría conoció un recurso de revocatoria interpuesto por la empresa Ecological Solutions de Centroamérica S.A., contra el acto de adjudicación recaído en favor de la empresa Tecno Ecoled S.A emitido dentro del proceso de la Contratación Directa N° 2016CD-000110-0004000001, denominada "*Adquisición de Lámparas Led*". En virtud de las potestades consustanciales a la Administración en materia de contratación administrativa y revisados los alegatos planteados por la parte recurrente, se estableció que correspondía declarar la infructuosidad de la compra pública.

e.- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto por las empresas Applied Research S.A. y Samer Equipos RSC S.A. contra la Resolución de Adjudicación de la Línea N° 1 en el procedimiento de contratación administrativa tramitado mediante Licitación Abreviada N° 2017LA-000001-0004000001, denominada "*Solución de almacenamiento virtualizado para la gestión integral de los sistemas de la Defensoría de los Habitantes y compra de equipo*". La Defensoría, posterior a un análisis de los argumentos invocados por las partes y con base en un principio de oficiosidad, en aras de tutelar principios como el de eficiencia y eficacia, igualdad y libre concurrencia, así como la transparencia, declaró la deserción de la línea N° 1 impugnada por las partes.

### 3. Ámbito de Asesoría Técnico Jurídica

a.- En el presente período, fueron analizadas y evacuadas dos consultas planteadas por funcionarios de distintas Áreas de la institución, quienes se reincorporaron recientemente luego de haber ocupado cargos públicos en otras instituciones del Estado. Las consultas fueron planteadas con el propósito de solicitar criterio jurídico a fin de evitar incurrir en posibles o eventuales conflictos de interés por conocer asuntos vinculados con sus anteriores puestos. Estas solicitudes fueron evacuadas por la Dirección señalando que debe realizarse un ejercicio de ponderación de manera casuística, tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como los artículos 49, 50, 51 y 53 del Código Procesal Civil, -con la salvedad de que estas reglas se establecieron en función de la figura del juez- y muy especialmente atendiendo a los principios de objetividad, imparcialidad, ética y evitación de conflictos de interés. Los criterios esbozados evidenciaron la necesidad de construir un marco de regulación en temas éticos a lo interno de la Defensoría, para lo cual se conformó una Comisión Institucional de Valores, misma que tiene a cargo dicho cometido. Valga resaltar que la Dirección Jurídica integra formalmente esta Comisión junto a otras unidades internas.

b.- Se atendió una consulta planteada por el Ministro de Salud, quien solicitó a la Defensoría coordinar el Comité Ético Nacional, órgano que será creado vía Decreto Ejecutivo. En este sentido, se indicó que la postura esencial de la Defensoría manifiesta en varias solicitudes similares ha sido que, tratándose de comisiones a cargo de funciones de naturaleza decisoria, ejecutiva, directiva y operativa, al ser éstas atribuciones típicas de la Administración Activa -conforme el artículo 2 inciso a) de la Ley General de Control Interno- asumir la Defensoría de los Habitantes la titularidad en comisiones con otros sectores u órganos públicos, se apartaría de su naturaleza y del rol de control que le ha sido atribuido legalmente para ser ejercido justamente sobre esa Administración Activa desde su magistratura de influencia. En tal virtud, se señaló que la Defensoría podría participar en la citada Comisión pero solamente en calidad de observadora, y ejerciendo un rol asesor en la materia.

c.- Se evacuó una solicitud de criterio jurídico planteada por el Área de Protección Especial, respecto de la posibilidad de que las personas extranjeras contempladas dentro de las "categorías especiales" contenidas en la Ley de Migración y Extranjería, puedan optar por una pensión del régimen no contributivo.

Sobre el particular, las autoridades de la CCSS se han basado en el concepto de "extranjero residente legal" para indicar que las personas que ostentan una de las categorías especiales, contenidas en el artículo 94 de la Ley de Migración y Extranjería, no pueden resultar beneficiarias de una pensión del régimen no contributivo. No obstante la Dirección Jurídica desvirtuó esa postura, al sustentar jurídicamente que se está realizando una interpretación sumamente restrictiva y desapegada de las particularidades propias de las personas que ostentan categorías especiales, mismas que incluso encuentran salvaguarda en diversos instrumentos de carácter internacional donde se les garantiza un trato igualitario y no discriminatorio. El criterio jurídico apuntó que dentro de las categorías especiales se contemplan subcategorías de personas que se encuentran en un estado especial de vulnerabilidad, pues por diversas razones de carácter humanitario se vieron obligadas a abandonar su país de residencia, tales como los refugiados, los asilados, los apátridas y las víctimas de trata de personas. En criterio de la Dirección, excluir a estas personas de la posibilidad de optar por una pensión del régimen no contributivo, les podría significar perpetuar su situación de pobreza y un agravante a la condición que ya de por sí los llevó a abandonar su país de origen, con todas las consecuencias que esto implica.

d.- Se solicitó criterio jurídico respecto de las potestades de la Defensoría de los Habitantes para supervisar la calidad del servicio que presta el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, órgano desconcentrado máximo de la institución. El criterio jurídico emitido aborda los temas de la regularidad jurídica de la intervención de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes de la República en relación con las denuncias, inconformidades o consultas que pudieran plantear habitantes respecto a la gestión y funciones que desempeña

el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes –MNPT–.

Al efecto, se sustentó que en aquellas potestades no desconcentradas o no delegadas, la Defensoría de los Habitantes conserva relación jerárquica respecto al MNPT, y por ende, es obligación de la Defensoría ejercer un control de calidad en la gestión pública desplegada por el Mecanismo, fiscalizando en forma directa el buen desempeño del órgano desconcentrado en aras de garantizar eficiencia, continuidad y adaptabilidad de los servicios, en franco resguardo a los derechos constitucionales de petición y justicia pronta y cumplida.

e.- A solicitud del Despacho, se emitió criterio jurídico concerniente al tratamiento institucional que se debe dar ante supuestos de abuso del derecho por parte de un o una habitante o un grupo a los servicios que presta la institución, específicamente de la herramienta de comunicación del correo electrónico.

En el criterio, se reafirma el derecho de las personas habitantes a solicitar y recibir información de la Administración Pública, teniendo estrecha conexión con los derechos constitucionales de petición y a una justicia pronta y cumplida, razón por la cual se requiere de una respuesta célere para garantizar su goce y disfrute. Sin perjuicio de ello, se abordó que las interacciones entre los sujetos públicos y privados se encuentran regidas por el principio de buena fe, razón por la cual cualquier abuso en las peticiones de las personas solicitantes, desnaturaliza el derecho y conlleva a la desprotección del mismo, tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

f.- Se analizó solicitud de intervención planteada por un habitante, en relación con el control o cese de operación del transporte remunerado de personas a cargo de la empresa "UBER", por considerarla una actividad que se desarrolla al margen de la legalidad, falta de respuesta de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos –ARESEP–, y aparentes incumplimientos en la fiscalización de la utilización de dispositivos de seguridad para personas menores de edad.

En la jurisdicción contenciosa administrativa se interpuso demanda contra el Estado y otros, por presunta omisión al permitir la operatividad de la empresa Uber, se argumentó competencia desleal por razones tarifarias y detrimento de los servicios en términos de calidad y seguridad. Entre otros temas, el criterio concluyó que la Defensoría de los Habitantes, al amparo de la Ley N° 7319, encuentra limitada su competencia en aquellos asuntos pendientes de dirimir en sede judicial, no obstante, la conserva respecto a los problemas generales que subyacen a la queja interpuesta, como resulta en el caso *sub examine*, el derecho de petición y pronta respuesta por aparentes incumplimientos de la Policía de Tránsito en la fiscalización de la utilización en los vehículos de los dispositivos de seguridad para personas menores de edad.

g.- En su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, acreditada con estatus A según los Principios de París y en atención a la cual, constituye un imperativo asegurar los deberes de imparcialidad política de sus funcionarios y funcionarias, la Defensoría solicitó al Tribunal Supremo de Elecciones, reconsiderar la resolución emitida por ese mismo órgano N° 714-E8-2014 del 25 de febrero de 2014, mediante la cual dispuso que las demostraciones de simpatía política por parte de las y los funcionarios de la institución no atentan contra los deberes de objetividad y neutralidad y los principios de independencia e imparcialidad política.

En su solicitud, la Defensoría hace una exhortación a profundizar los cimientos de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, la importancia de asegurar transparencia, independencia e imparcialidad en sus labores como medios esenciales para continuar contando con la credibilidad de la opinión pública y autoridad para sustentar la exigibilidad en el cumplimiento de sus recomendaciones, opiniones e informes. Asimismo, se solicitó al TSE analizar los alcances de la citada resolución a la luz de las nuevas tecnologías de la información y medios de comunicación, como las redes sociales, en virtud de



la potencialidad que tienen para generar una mayor diseminación de las opiniones y por ende un mayor escrutinio público y posibilidades de afectación en cualquiera de las dos vertientes, positiva o negativa.

#### **4. Diligencias de citación personal a funcionarios y funcionarias públicas incumplientes**

De conformidad con las potestades atribuidas por el legislador a la Defensoría de los Habitantes en los artículos 12 inciso 3) de su ley de creación y 27 del respectivo Reglamento, la Defensoría de los Habitantes emite citaciones personales a funcionarios o funcionarias públicas a efecto de que comparezcan directamente a rendir cuentas por obstrucción de las investigaciones que lleva adelante la institución, sea, por falta de respuesta a las solicitudes de informe que gira la institución o bien, por falta de resolución de las denuncias sin que exista una motivación evidente o suficiente. En el período al que corresponde el presente informe, se realizaron las siguientes diligencias de citación.

a.- Mediante oficio N° DH-0475-2016 de fecha 9 de agosto de 2016, se citó al señor Carlos Villalta Villegas, Ministro de Obras Públicas y Transportes, para que rindiera un informe sobre el tema de sectorización y cobro electrónico en el transporte público. Dicha comparecencia se llevó a cabo el día 19 de agosto de 2016.

b.- A través del oficio N° DH-0486-2016 del 12 de agosto de 2016, se citó a la Alcaldesa de la Municipalidad de Santa Cruz, Guanacaste, señora María Rosa López Gutiérrez, a efecto de que rindiera cuentas en relación con seis denuncias que se investigan en el Área de Control de Gestión Administrativa y la Dirección de Sedes Regionales –expedientes números 211128-2016-SI, 77106-2011-SI, 85241-2011-SI, 112084-2012-SI, 165529-2014-SI y 207787-2016-SI- y respecto a los cuales la corporación municipal no había presentado el informe requerido así como resultaba necesario allegar información adicional con el fin de poder resolver por el fondo las denuncias. La diligencia fue realizada en fecha 25 de agosto de 2016, obteniéndose como resultado las informaciones y aclaraciones necesarias para resolver los asuntos de manera adecuada, así como los compromisos de la corporación municipal a fin de solventar el objeto de las denuncias planteadas por las y los habitantes.

c.- Al Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias –CNE-, Dr. Iván Brenes Reyes. La citación se originó en el marco de una solicitud de colaboración girada por el Alcalde de Escazú, para analizar un estudio hidrológico de suelos y de estabilidad de taludes para el diseño de obras de estabilización de laderas del sector Bajo Los Anonos, San Rafael de Escazú. Ello en virtud de estar de por medio la tutela de la seguridad de las personas que habitan esa zona. Dado que se solicitó a la CNE el espacio de reunión en dos oportunidades y fue desatendida, la Defensoría procedió a emitir formal citación para el día 13 de marzo de 2017.

d.- Citación del Alcalde de la Municipalidad de Limón, señor Néstor Reinaldo Mattis Williams, para que compareciera a la institución y se refiriera a la omisión de respuesta ante formales requerimientos de información girados por la Defensoría en el marco de los expedientes números 224691-2016-SI, 146302-2014-SI y 107647-2012-SI, gestionados en el Área de Control de Gestión Administrativa, y 226443-2016 a cargo del Área Calidad de Vida, todos relacionados con la gestión municipal. El funcionario no se presentó a la comparecencia sin que reportara de previo a su celebración un legítimo impedimento o justificación alguna que le impidiera asistir y en su lugar, envió a varios funcionarios de diferentes unidades técnicas de esa corporación municipal, situación que obligó a la Defensoría a cancelar la audiencia, dado que la citación constituye una obligación de comparecencia en lo personal del responsable legal y político de la institución pública a quien se dirige, como fue en este caso el Alcalde Municipal. La situación obligó a la Defensoría a expedir formal requerimiento a la Fuerza Pública para que hiciera traer al funcionario, diligencia de la cual derivó el apersonamiento del Alcalde de forma inmediata por sus propios medios a primera hora del día siguiente, 18 de abril del año en curso. En dicha audiencia, el

Alcalde Municipal se hizo acompañar de funcionarios municipales de los niveles técnicos vinculados a los casos y se brindaron las explicaciones de lo actuado con el compromiso de presentar los informes técnicos el 21 de abril de 2017.

## 5. Elaboración de normativa interna

Según el artículo 21 del Estatuto Autónomo de Organización de la institución, a la Dirección de Asuntos Jurídicos le corresponde "... *Participar en los proyectos de creación o reforma de la normativa interna de la institución.*" El dinamismo propio de un órgano público, la necesidad de adecuar sus actuaciones a procedimientos o reglas claras y uniformes que provean una base de certeza jurídica en las relaciones con sus servidores o en las diferentes áreas de su actividad sustantiva y administrativa, tornan necesario que continuamente haya que crear o bien, reformar diferentes reglamentos que en su conjunto conforman el régimen estatutario interno de la institución. Al efecto, la Dirección de Asuntos Jurídicos tuvo a su cargo la elaboración de los siguientes estatutos, lineamientos o directrices internas:

a.- Instrucción N° 001-2017 mediante la cual la Defensoría de los Habitantes se acogió al Decreto Ejecutivo N° 40121-MTSS-MOPT-MICITT para implementar la modalidad de teletrabajo en las instituciones del sector público mientras se realizan las obras de construcción en el puente sobre el Río Virilla. En este sentido, se consideró importante contribuir a la disminución de los problemas de congestión vial que se pueden generar con ocasión de estas obras de mejora, además de salvaguardar la salud de las y los trabajadores de la institución, quienes al verse obligados a permanecer durante largos períodos en un embotellamiento vehicular, sufren situaciones de estrés, sacrifican tiempo familiar y de recreación, y en suma ven mermada su calidad de vida.

b.- Reglamento de Teletrabajo, a través del cual se pretende implementar de manera permanente esta modalidad de trabajo bajo un programa institucional que busca maximizar la eficiencia y eficacia de la gestión, aprovechando los avances tecnológicos y propiciando prácticas administrativas modernas que incrementan la calidad de los servicios y la atención que se le brinda a las y los habitantes. Asimismo, con la puesta en marcha de esta modalidad se espera mejorar los plazos de trámite de las diferentes Solicitudes de Intervención, contribuir con la disminución del consumo de combustible en el país, y mejorar la calidad de vida de las y los funcionarios.

c.- Reglamento para la administración y prestación del servicio de transporte en la Defensoría de los Habitantes de la República. El nuevo estatuto surgió ante la necesidad de sustituir el anterior, que data del año 1996 y de contar con un nuevo instrumento actualizado y adaptado a la nueva realidad y a las disposiciones de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial vigente, así como para reforzar los controles internos que garanticen el adecuado y racional uso de todos los vehículos oficiales propiedad de la Defensoría de los Habitantes de la República, así como una mayor claridad en todos los procesos que involucran el uso de estos activos institucionales.

d.- Reglamento para el reconocimiento de viáticos a las y los funcionarios de Sedes Regionales, quienes en ejercicio de las labores propias de su cargo, es usual que deban desplazarse a sitios que aunque se encuentran ubicados en el mismo cantón en el cual se halla la oficina regional, concurren una serie de circunstancias que tornan necesario el reconocimiento de algunos viáticos, entre éstas, distancias significativas entre puntos de un mismo cantón, actividades que se organizan con las comunidades se realizan en horas inhábiles, usualmente en las noches (charlas, capacitaciones, reuniones o cualquier otra labor propia del cargo), mal estado de los caminos y difícil acceso a diversas zonas o imposibilidad de llegar a éstas a través de automóvil, entre otras. El Reglamento de Gastos de Viaje de la Contraloría General de la República no contempla el reconocimiento económico a las y los servidores en estos supuestos, sin embargo, delega en las Administraciones Públicas la posibilidad de regularlo, razón por la cual se optó por crear y emitir este instrumento normativo.

e.- Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios de la institución. Si bien es cierto, esa unidad contaba desde hace años con un estatuto que regulaba sus procedimientos y funcionamiento, era necesario un nuevo instrumento normativo que contemplara las disposiciones de la Ley de Contralorías de Servicio y su respectivo reglamento así como disposiciones adecuadas a la dinámica institucional para garantizar la mayor claridad y transparencia y accesibilidad en los servicios que presta la institución y la propia Contraloría de Servicios.

## **6. Convenios de Cooperación suscritos por la Defensoría de los Habitantes con otras instituciones públicas**

En el presente año, la Dirección de Asuntos Jurídicos brindó asesoría para la celebración de diferentes convenios de cooperación interinstitucional o bien, participó directamente en la elaboración de los siguientes acuerdos:

a.- Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la República del Salvador, cuyo fin esencial es impulsar la cooperación mutua entre ambas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a través de agendas de trabajo definidas conjuntamente, promover el intercambio de buenas prácticas y otras estrategias que redunden en el disfrute de los derechos humanos.

b.- Convenio entre la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional, cuyo fin es regular el servicio que la Tesorería ofrece mediante los recursos informáticos del Portal Web Tesoro Digital, los cuales permiten realizar transacciones con los fondos depositados en la cuenta de la caja única del Estado, de una manera más expedita y segura.

c.- Convenio entre el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia –IAFA- y la Defensoría de los Habitantes, con el propósito de desarrollar un programa institucional de promoción de la salud mental, prevención, detección e intervención temprana y tratamiento del consumo de tabaco, alcohol y otras drogas entre las personas funcionarias de la Institución que padezcan o pudieran llegar a padecer alguna de estas adicciones.

d.- Convenio con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) suscrito con el objetivo de coordinar esfuerzos para fortalecer sus relaciones, profundizar el conocimiento del Derecho y difundir los instrumentos internacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos, todo en beneficio de mejorar la administración de justicia.



## 2.12 Unidad de Asuntos Internacionales

La DHR ha mantenido una activa y constante interacción con organizaciones y organismos internacionales, diferentes agencias de las Naciones Unidas, cuerpo diplomático acreditado en Costa Rica, instituciones nacionales homólogas por medio de los trabajos derivados de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por sus siglas en inglés), Consejo Centroamericano de Procuradoras y Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y particularmente, con los órganos de tratados de derechos humanos, por citar algunos.

De acuerdo con los Principios de París, la Defensoría de los Habitantes, como institución nacional de derechos humanos, debe, entre otros:

- (...) c) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
- 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 (...).

### 1. Proceso de re-acreditación como INDH “estatus A” ante GANHRI

En el marco de los trabajos de GANHRI, el Sub Comité de Acreditación (*Sub-Committee on Accreditation*, SCA por sus siglas en inglés) cada cinco años revisa que cada INDH cumpla con los Principios Relativos al Estatuto de Funcionamiento de las INDH de Protección y Promoción de los Derechos Humanos<sup>1</sup> (conocidos como los Principios de París). Tal y como fue mencionado en el informe anual 2015-2016, la DHR como miembro de GANHRI, ostenta el “estatus A” de conformidad con el cabal cumplimiento de los citados compromisos.

El estatus “A” se concede a las INDH que cumplen totalmente con los citados principios; y corresponde al Sub Comité de Acreditación de GANHRI, otorgar el estatus mediante los procedimientos de evaluación establecidos. El estatus “B”, se otorga a aquellas instituciones que cumplen parcialmente con la totalidad de los compromisos. Cabe resaltar, que la acreditación toma también en cuenta si, en el contexto nacional, la institución cuenta con las garantías necesarias para desarrollar su trabajo.

1 <http://hrlibrary.umn.edu/instreet/Sparisprinciples.pdf>

Para el caso particular de la DHR, el SCA recomendó “que se renueve a esta institución la acreditación de clase A, destacando las siguientes recomendaciones: “el Subcomité acoge con agrado los esfuerzos desplegados por la Defensoría para promover su afianzamiento en la Constitución y la alienta a que continúe esa labor”.



### 1.1. Preocupaciones del Comité

El Comité, de seguido, hace una serie de recomendaciones. Aquellas que señala con preocupación deben ser abordadas durante los cinco años siguientes para asegurar que la acreditación pueda ser renovada. En el caso de Costa Rica, el Comité señaló con preocupación que la base legislativa de la Defensoría prevé un mandato de promoción limitado y el presupuesto de la DHR que consideró insuficiente.

El Subcomité observó que, en la práctica, la Defensoría realiza algunas actividades de promoción de derechos humanos no obstante:

“El Subcomité considera que toda INDH debe tener un mandato definido en la legislación con funciones específicas de promoción y protección de los derechos humanos (...)”

Otro motivo de preocupación del Comité fue el presupuesto de la Defensoría. Al respecto, los integrantes del SCA consideraron lo siguiente:

“El Subcomité observa que el mandato de la Defensoría se ha ampliado en los últimos años y ahora comprende la responsabilidad como mecanismo nacional de prevención en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y como mecanismo nacional de vigilancia en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aunque se ha dotado recientemente a la Defensoría de algo de financiación adicional para realizar esos mandatos, el Subcomité está preocupado porque esos fondos puedan no ser suficientes para llevar a cabo su mandato con eficacia.

Para funcionar con eficacia, toda INDH debe estar dotada de un nivel adecuado de financiación que le permita garantizar su independencia y que tiene capacidad para determinar libremente sus prioridades y actividades. Asimismo debe tener la facultad para asignar sus fondos con arreglo a sus prioridades. En particular, los recursos suficientes deberían, en un grado razonable, garantizar la realización gradual y progresiva de la mejora de las operaciones de la INDH y el cumplimiento de su mandato (...).”

El Subcomité instó al Estado a que dote a la Defensoría de los recursos financieros necesarios para permitirle cumplir apropiadamente sus obligaciones, incluida la realización de su mandato en calidad de mecanismo nacional de prevención y de mecanismo nacional de vigilancia.

### 1.2. Otras observaciones

Otras observaciones del Comité, que si bien no ponen en riesgo la acreditación en los próximos cinco años, exige la toma de medidas graduales y efectivas.

## - Inmunidad funcional

El Comité señaló que la Ley no especifica si, ni de qué modo, los miembros de la DHR gozan de inmunidad funcional por los actos realizados de buena fe en el ejercicio de sus funciones oficiales.

El Comité reconoce que puede haber fuerzas externas que traten de influir en el funcionamiento independiente de una INDH iniciando, o amenazando con iniciar, una causa legal contra un miembro. Por ese motivo, la legislación de la INDH debe incorporar disposiciones que eximan a sus miembros de responsabilidad jurídica por los actos realizados de buena fe en el ejercicio de sus funciones oficiales. De este modo, se promueve:

- la seguridad en el cargo;
- la capacidad de la INDH para realizar análisis y comentarios críticos sobre cuestiones relativas a los derechos humanos libre de injerencia;
- la independencia de la alta dirección; y
- la confianza del público en la INDH.

Se reconoce que ningún titular de un cargo debería tener atribuciones que fueran más allá del alcance de la ley y se considera por añadidura que, en determinadas circunstancias excepcionales, puede ser necesario retirar la inmunidad. Sin embargo, la decisión de hacerlo no debería tomarla un individuo, sino un organismo debidamente constituido como el tribunal supremo o una mayoría especial del parlamento. Se recomienda que la legislación nacional prevea circunstancias bien definidas para las cuales se pueda retirar la inmunidad funcional al órgano de adopción de decisiones de acuerdo con procedimientos justos y transparentes.

## - Pluralismo

La Ley no exige que los miembros y el personal deban ser representativos de los diversos segmentos de la sociedad. El Subcomité observó que la Defensoría ha indicado que, en el proceso de contratación de personal, se tienen en cuenta el pluralismo y la diversidad y que se están realizando esfuerzos para velar por que los colectivos de lesbianas, *gays*, transexuales, bisexuales e intersex, de afrodescendientes, de pueblos indígenas y de otros grupos minoritarios estén representados en el personal de la Defensoría.

El Subcomité hizo hincapié en que la diversidad de los miembros y del personal facilita la apreciación de las INDH de todas las cuestiones de derechos humanos que afectan a la sociedad en la que operan y su capacidad de participación en ellas, y además promueve la accesibilidad de las INDH para todos los ciudadanos.

## - Cooperación con la sociedad civil

El Subcomité subrayó que la colaboración regular y constructiva con todas las partes interesadas pertinentes es fundamental para que las INDH puedan cumplir con eficacia su mandato. A este respecto, reconoció la labor de colaboración y cooperación con las organizaciones de la sociedad civil llevada a cabo por la Defensoría.

El Subcomité alentó a la Defensoría a desarrollar, formalizar y mantener relaciones de trabajo, según convenga, con organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, para concluir el citado procedimiento de acreditación, durante la sesión de la Asamblea General de GANHRI de marzo de 2017, sus miembros ratificaron el estatus otorgado a Costa Rica.

## 2. Remisión de informes de apoyo y otros insumos<sup>2</sup>

Durante este período se lograron atender una serie de solicitudes de informes relacionados con el suministro de insumos para temas de derechos humanos que solicitan autoridades de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo, por citar algunos. En el marco de los trabajos de los Órganos de Tratados, la DHR se ha mantenido activa en la remisión de informes especiales requeridos por los expertos independientes cuya principal responsabilidad es la de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en el marco de los compromisos internacionales en Derechos Humanos. A continuación se destacan los principales informes remitidos por la Defensoría a diferentes instancias.

### 2.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Respecto de las intervenciones que ha realizado esta Defensoría en materia de protección y promoción de derechos ante el sistema interamericano, para este período se destaca la elaboración y remisión del criterio técnico en el marco de la opinión consultiva sobre los derechos de "identidad de género y derechos patrimoniales", como resultado de la consulta que presentó el Estado costarricense sobre el tema. La Defensoría de los Habitantes también participó en la audiencia convocada por la Corte Interamericana a estos efectos el 16 de mayo de 2017, en la sede del Tribunal en San José.

### 2.2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En el mes de junio de 2016 se remitió el documento denominado: "Cuestionario de Consulta sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva", solicitado por la CIDH, mediante el cual fueron desarrolladas cuestiones relativas al marco jurídico costarricense, la duración de la prisión preventiva y su estado de situación, datos estadísticos y medidas alternativas a la prisión preventiva.

### 2.3. Derecho a la vivienda

La Defensoría fue invitada a responder un cuestionario sobre el tema de vivienda solicitado por la Relatora Especial para una Vivienda Adecuada como Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado; y sobre el Derecho de No-discriminación en el pleno goce de este derecho. El cuestionario fue remitido con el fin de proveer indicadores estadísticos vinculados con las consecuencias en la salud, mortalidad y morbilidad de la vivienda inadecuada y la falta de vivienda en el país, desglosado por sexo, raza, estatus migratorio, edad y discapacidad u otros.

### 2.4. Derecho de las Personas con Discapacidad

La Defensoría respondió a una solicitud de información de la Relatoría Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas. La institución remitió información sobre los aspectos de accesibilidad a ciertos servicios básicos de personas con discapacidad en el país, incluyendo datos sobre la cobertura, distribución geográfica, sistemas de prestación, financiamiento, sostenibilidad; y finalmente, sobre los desafíos y problemas en la implementación de estos servicios.

### 2.5. Cuestionario del Grupo de trabajo sobre legislación en temas de la mujer

Con el fin recabar información sobre "buenas prácticas" en la eliminación de la discriminación y el empoderamiento de la mujer, se completó el cuestionario solicitado por el Grupo de trabajo sobre

<sup>2</sup> Ver los contenidos de los informes en: [http://www.dhr.go.cr/defensoria\\_transparente/despacho.aspx](http://www.dhr.go.cr/defensoria_transparente/despacho.aspx)

legislación en temas de la mujer. El cuestionario pretendía recabar información para identificar cómo una ley específica puede fortalecer los esfuerzos en el combate a la discriminación contra la mujer y en promover sustancialmente la equidad de género.

## 2.6. Ficha de Buenas Prácticas sobre poblaciones LGBTI

La Defensoría contribuyó con una ficha sobre prácticas o acciones de la DHR respecto de los derechos de la comunidad LGBTI. Las acciones señaladas se basan en la promoción, divulgación y sensibilización de los derechos de las personas que integran los colectivos LGBTI, en el marco del respeto a los derechos humanos. La ficha fue solicitada en el marco de los trabajos de la FIO, con el apoyo del programa de fortalecimiento institucional PROFIO –GIZ-. Cabe destacar que como resultado de dicho proceso, se logró financiar para este año, la celebración del “Encuentro Latinoamericano sobre el avance hacia el respeto de los derechos de las poblaciones LGBTI”, EN San José, Costa Rica 2017.

## 2.7. Cuestionario sobre Apatridia

Con el objeto de brindar información acerca del tema de la situación de los posibles casos de personas apátridas en Costa Rica, se colaboró con la remisión de un cuestionario para mostrar el estado de la cuestión en nuestro país y cuál ha sido la respuesta ofrecida por el Estado costarricense. El insumo fue solicitado por la Sección de Mecanismos Regionales e Instituciones Nacionales del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco de la Campaña #Ibelong apoyada por el Plan para la Acción Global.

## 2.8. Informe sobre Biodiversidad

Se respondió un cuestionario con el fin de explicar la situación de la biodiversidad, Derechos Humanos y Calidad de Vida en Costa Rica. En el cuestionario, se desarrolló la situación del tema de la conservación de los recursos naturales y su uso en territorios indígenas. Este fue solicitado por el Relator Especial sobre los Derechos Humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio saludable y sostenible, señor John H. Knox.

## 2.9 Informe temático sobre Pobreza

En el marco de los trabajos de investigación que resultan de las iniciativas de la FIO, y con el apoyo académico de la Universidad de Alcalá de Henares, España, fue desarrollado un informe específico sobre las acciones que han llevado a cabo los Estados de la región en relación con el tema específico de pobreza. El informe toca temas estructurales, datos estadísticos específicos, describe las instituciones encargadas de velar por el tema y sus funciones, señalando las principales políticas en la materia.

### Cuadro resumen

#### Informes, cuestionarios e insumos elaborados y remitidos:

Tema del Informe, cuestionario o Consulta	Entidad o funcionario que lo solicitó
Opinión Consultiva sobre Derechos de Identidad de género y patrimoniales.	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cuestionario de Consulta sobre Medidas Dirigidas a Reducir el Uso de la Prisión Preventiva	Comisión Interamericana de Derechos Humanos



Cuestionario sobre el tema de vivienda y sobre el Derecho de No-discriminación en el pleno goce de este derecho,	Relatora Especial para una Vivienda Adecuada como Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado
Solicitud de Información Sobre Personas con Discapacidad y su Accesibilidad a Servicios Públicos	Relatoría Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas
Cuestionario sobre “buenas prácticas” en la eliminación de la discriminación y el empoderamiento de la mujer.	Grupo de trabajo sobre legislación en temas de la mujer
Ficha sobre prácticas o acciones de la DHR respecto de los derechos de la comunidad LGBTI.	PROFIO –GIZ
Cuestionario para mostrar el estado de la apátrida en Costa Rica y cuál ha sido la respuesta ofrecida por el Estado costarricense.	Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
Cuestionario para explicar la situación de la biodiversidad, Derechos Humanos y Calidad de Vida en Costa Rica.	Relator Especial sobre los Derechos Humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio saludable y sostenible.
Informe específico sobre las acciones que han llevado a cabo los Estados de la región en relación con el tema específico de pobreza.	FIO con el apoyo académico de la Universidad de Alcalá de Henares, España

### 3. Relaciones internacionales e interacciones con el Sistema Interamericano

#### 3.1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Respecto de las relaciones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), durante el mes de octubre del 2016 y con ocasión de la celebración de la reunión del Comité de Coordinación de GANHRI, se sostuvo una reunión estratégica conjunta con el Presidente de la CIDH, la Presidenta de GANHRI (Alemania) y la Secretaría (Costa Rica), con el propósito de referirse a varios temas de interés vinculados con las competencias de GANHRI, las oportunidades de cooperación conjunta con la CIDH. Adicionalmente, fue abordado el tema de la situación financiera de dicha Comisión y la posibilidad de establecer esquemas de pasantías para funcionarios y funcionarias de las INDH en el mundo.

#### 3.2. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La DHR como miembro activo de la FIO, se sumó a la firma conjunta del convenio con la Corte IDH, el cual destaca que “las instituciones del Ombudsman harán los esfuerzos necesarios para coadyuar en los procesos de fiscalización y cumplimiento de las sentencias emitidas por dicho tribunal”. El Acuerdo de Entendimiento fue suscrito entre representantes del Consejo Rector de la FIO y la Corte IDH, quienes a su vez, buscan continuar con el fortalecimiento de las instituciones “Ombudsman” como actores relevantes en el marco del sistema interamericano.

En este mismo orden, la DHR firmó un convenio de cooperación interinstitucional específico con la Corte IDH, el cual permitirá el fortalecimiento de las relaciones para promover las funciones propias de cada institución mediante la promoción, protección y defensa de los DDHH.

### 3.3. Consejo Centroamericano de Procuradoras y Procuradores de DDHH

La DHR en el contexto regional, forma parte del Consejo Centroamericano de Procuradoras y Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH). En el marco de los trabajos del Consejo, se han logrado sumar esfuerzos para la protección de poblaciones en estado de vulnerabilidad como se dio en el caso de las poblaciones migrantes cubanos y extra continentales (africanos) en tránsito por la región centroamericana; lográndose poner en práctica modalidades de intervención para garantizar, país por país, la protección de sus derechos más fundamentales.

Adicionalmente, para este año de trabajo se han logrado identificar temas prioritarios como lo son: la elaboración e implementación de una estrategia conjunta de abordaje de la realidad migratoria que busca establecer acciones de protección a favor de personas en tránsito, desplazadas, refugiadas y retornadas.

Además, se pretende cumplir con el Plan Estratégico del Consejo que fue aprobado en el año 2015, mediante el cual se asumió el compromiso de elaborar un Plan Operativo para desarrollar las siguientes áreas prioritarias: Derechos de las Poblaciones Migrantes, Análisis de Proyectos de Desarrollo, incluyendo la Minería Metálica, Abordaje y Respuesta al VIH, Protección Integral de Defensoras y Defensores de DDHH; y Políticas de Seguridad Humana.

En igual sentido y en el marco del intercambio de buenas prácticas, se recibió en visita oficial al Defensor del Pueblo de Panamá (DPP) y a la Procuradora de Derechos Humanos de El Salvador (PDDHH) como parte del interés de fortalecer las buenas relaciones interinstitucionales que en otro momento han permitido agilizar la coordinación internacional para atender temas específicos de interés comunitario. Los temas citados forman parte de una agenda regional de trabajo conjunto mediante la coordinación de las agencias especializadas de Naciones Unidas, tales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDDHH), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

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

Durante la sesión de la XXX Asamblea General de GANHRI, celebrada en marzo de 2017 en la ciudad de Ginebra, Suiza; la DHR de Costa Rica fue ratificada como miembro del Comité de Coordinación de las Américas conformado por Ecuador (Secretaría), Chile y México. Conforme fue indicado en el Informe Anual de Labores 2015-2016, además, la DHR ejerce el puesto de Secretaría de la citada Alianza hasta marzo de 2019. Dicho Comité está conformado por instituciones representantes de las cuatro regiones de la organización, África, Europa, Asia-Pacífico y las Américas, que reunidas fijan las prioridades temáticas de acción.

## 4. Capacitación continua interna en DDHH

Como resultado de las gestiones realizadas y gracias a la colaboración de expertos nacionales e internacionales en la materia, se han conformado jornadas de capacitación para las y los funcionarios de la DHR sobre temas de especial relevancia y que permiten ofrecer una formación continua y actualizada. Dentro de los temas se destacan: "Nacionalidad y Apatridia", "Principios Generales del Derecho Internacional Público y Sistemas de Protección de Derechos Humanos" y "Derecho Internacional Humanitario", por citar algunos. Se espera concluir el año con el desarrollo de un módulo permanente de formación para las y los profesionales de la institución con el objeto de que éste sea actualizado y desarrollado bi-anualmente. Además, en cumplimiento de los compromisos asumidos en la reunión de GANHRI celebrada en Mérida 2015, fueron impartidas varias jornadas de capacitación con el apoyo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## 5. Mesa de Diálogo en Derechos Humanos

Por invitación de la Coordinación Residente del Sistema de Naciones Unidas, la Defensoría de los Habitantes presenta periódicamente un tema relevante y de especial interés ante un grupo de trabajo conformado por la comunidad internacional acreditada en Costa Rica. Es un espacio mediante el cual se describen y analizan los temas del momento, se discuten y se intercambian criterios y opiniones con la posibilidad de identificar algunas experiencias exitosas que en otros países se estén desarrollando y que permitan sumar esfuerzos derivados de la cooperación internacional para dirigir hacia la población que en ese momento así lo requiera.

## 6. Metodología de Naciones Unidas para el Análisis de Capacidades

La Defensoría de los Habitantes fue la primera institución del Hemisferio en invitar al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH) y GANHRI a evaluar las capacidades de la Defensoría para cumplir con su mandato en tanto INDH.

El análisis se basó en una metodología de Naciones Unidas para las INDH que permitió a la DHR realizar un análisis de las capacidades institucionales "existentes versus las capacidades deseadas". La misma tiene un componente esencial de participación de las y los propios funcionarios de la institución con la orientación y el apoyo de un equipo técnico que estuvo conformado por una representante de la Oficina de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos del PNUD, Nueva York; la oficina de Instituciones Nacionales y Mecanismos Regionales de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; y la participación de un representante de alto nivel de otra INDH de la región, en cuyo caso fue el Procurador Adjunto de la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador.

Tal y como lo afirmó un miembro del equipo técnico: "el análisis de capacidades no es una evaluación externa ni un documento de investigación académica. Es un análisis que pretende identificar el potencial institucional, basado en las perspectivas tanto de la jerarquía como de todo el personal de una INDH. La metodología no propone investigar o corroborar declaraciones, ni organiza interrogaciones. El proceso acepta, analiza y reporta sobre el auto análisis dado de la jerarquía y todo el personal de una INDH. No evalúa ni pondera evidencias para proponer sus propias conclusiones. En este sentido, más bien lo que se busca es que los resultados del análisis permitan formular una propuesta de desarrollo de capacidades disponibles".

En tal sentido, destacamos algunas de las recomendaciones del análisis relacionadas con el quehacer legislativo:

- Dotar a la DHR de mayores garantías de independencia, fortalecimiento en su calidad de INDH, según los Principios de París, reforzar más su rol de defensa y promoción de divulgación de los DDHH, asegurando un mejor financiamiento para dichas actividades esenciales.
- Promover una reforma constitucional para introducir en la Carta Magna a la DHR. Cabe señalar que la DHR de Costa Rica, es la única INDH en toda la región latinoamericana que carece de dicho rango.
- Incluir en la propuesta la necesidad de una elección de la persona titular de la DHR por medio de una mayoría calificada, lo cual aplicaría también para el Defensor o Defensora Adjunta.
- La DHR debe ser considerada como una entidad autónoma e independiente respecto de cualquier órgano o poder público costarricense.
- Un aspecto relevante y relacionado con los compromisos internacionales en el marco de la protección de los DDHH, es la de irse consolidando como el órgano estatal con competencia natural

para coadyuvar al acatamiento de las decisiones provenientes de órganos internacionales con competencia en materia de derechos humanos.

- En materia presupuestaria se destacó la necesidad de contar con un presupuesto que le permita a la institución atender todas las necesidades que se deriven de su planificación estratégica. Si bien en la actualidad el presupuesto de la DHR equivale aproximadamente al 0.13% del total de los ingresos corrientes del gobierno (de conformidad con la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el Ejercicio Económico 2016), su monto es apenas suficiente para poder atender las necesidades institucionales. Según los datos de ejecución presupuestaria no menos del 95% del presupuesto de la DHR se destina a gasto corriente, con lo cual no es posible atender la demanda creciente de necesidades que se le plantean y que requiere.

Si el presupuesto de la DHR se duplicara, alcanzando aproximadamente el 0.26% de los ingresos corrientes del Estado no dejaría de ser una inversión marginal a cargo del Estado costarricense, y no obstante esto permitiría a la DHR un crecimiento muy considerable de su margen de actuación financiera.



## 2.13 Dirección Administrativa y Financiera

El año 2016 fue un año muy particular para la Defensoría de los Habitantes en los temas que aborda la Dirección Administrativa y Financiera (DAF), específicamente en aspectos relacionados con contratación de personal y ejecución presupuestaria.

A continuación, se detallan los aspectos más relevantes de las labores ejecutadas:

### Gestión Financiera

Con la promulgación de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFRPP), que de hecho persigue como fin último, la posibilidad de asignar un régimen de responsabilidad en el uso de los recursos públicos, el país ha avanzado significativamente en la implementación de una gestión presupuestaria orientada a los resultados, a través del establecimiento de una metodología que homogeniza los elementos de la programación presupuestaria que se incluyen para los entes gubernamentales en las leyes de presupuesto, y que permite ulteriormente, realizar un proceso evaluativo de la gestión presupuestaria para el Estado costarricense. El objetivo de la evaluación es transparentar los actos de Estado y del uso de los recursos públicos hacia las prioridades político-programáticas, por lo tanto el contenido de la información debe contribuir hacia ese propósito, sea propiciar un verdadero presupuesto orientado a resultados. Existe una ausencia real de un esquema de asignación de responsabilidad en la gestión. Por lo que, debe avanzarse hacia la posibilidad de castigar los “incumplimientos” y también, avanzar hacia la posibilidad de establecer un verdadero sistema de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión, de acuerdo a los compromisos y el desempeño exhibido por los entes del Estado.

El Estado debe retomar la necesidad de desarrollar un Sistema de Información de Evaluación, que permita a través del uso de las tecnologías de información, darle mayor transparencia al proceso de evaluación, para poner a disposición no solo de las instancias de control político y hacienda, sino también del resto de la ciudadanía, la información referente a los resultados del proceso de rendición de cuentas de la gestión presupuestaria, en forma clara, simple y oportuna.

Con el propósito de llevar a cabo los objetivos estratégicos del programa a través de los productos: “*Formas de Intervención en defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes ante una vulneración de instituciones del sector público; e Intervenciones en educación en derechos humanos*”, la Defensoría de los Habitantes dispuso de recursos para el Ejercicio Económico del 2016, asignados en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por ₡5 674 40 millones; con una ejecución que se detalla en el Cuadro No. 1.

Cuadro 1

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA			
Situación Financiera al 31-12-2016			
Centro de gestión	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	Porcentaje de Ejecución (b/a)
Defensoría de los Habitantes	5.674.406.859,00	5.213.253.310,22	92%
Recurso Externo	-	-	0%
Donaciones	-	-	0%
<b>Total</b>	<b>5.674.406.859,00</b>	<b>5.213.253.310,22</b>	<b>92%</b>

Como complemento a lo anterior, se detalla en el cuadro No. 2 el Presupuesto Institucional por partida presupuestaria, conteniendo el nivel de ejecución en términos nominales y relativos.

Cuadro 2

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
SITUACION FINANCIERA AL 31-12-2016						
Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Remuneraciones (1)	5.026.139.014,00	88,58	4.622.488.352,15	88,67	91,97	81,46
Servicios	414.125.000,00	7,30	376.341.669,92	7,22	90,88	6,63
Materiales y Suministros	40.413.037,00	0,71	37.220.575,21	0,71	92,10	0,66
Bienes Duraderos	83.500.000,00	1,47	78.100.674,36	1,50	93,53	1,38
Transferencias	110.229.808,00	1,94	99.102.039,58	1,90	89,90	1,75
TOTALES						
	<b>5.674.406.859,00</b>	100,00	<b>5.213.253.311,22</b>	100,00		<b>92%</b>
(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Obligaciones Patronales C.C.S.S., y Bco Popular						

Del cuadro anterior podemos concluir lo siguiente: para el logro del cumplimiento de las metas y objetivos institucionales para el ejercicio económico del 2016, se alcanzó una ejecución efectiva del 92% del presupuesto total; lo anterior influenciado en gastos de remuneraciones aplicados fundamentalmente a la defensa de derechos y a la promoción y divulgación de los mismos.

En la partida de servicios, el porcentaje de ejecución fue de un 91% correspondiente a todos los servicios de alquileres, servicios públicos, viáticos, servicios de seguridad y limpieza, seguros, mantenimiento y otros.

Con respecto a la partida de materiales y suministros, esta partida alcanzó una ejecución total de un 92%, los bienes duraderos un 94% y las transferencias una ejecución real de un 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 31-12-2016	% Ejecución	No Ejecutado
¢ 5 026 139 014.00	¢4 622 488 352.15	92%	8%

Es importante resaltar que la Defensoría de los Habitantes es una institución que presta servicios de defensa y promoción de derechos humanos y que para el periodo económico del 2016, concentró un 89% de sus recursos presupuestarios en el capital humano, lo que representa un valor de ¢5 026 14 millones y son asignados para el pago de salarios, horas extras, asociación solidarista, contribución patronal a la CCSS, entre otros.

No obstante, la institución tuvo un 8% de no ejecución de esos recursos. La subejecución se originó en el no incremento salarial, dada la proyección de incremento de salarios que se había previsto tanto para el primer como para el segundo semestre del 2016. De igual forma, impactó en la subejecución, el hecho de que algunas plazas de profesionales quedaron vacantes a lo largo del año, especialmente las plazas aprobadas para el Mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado costarricense a partir de septiembre del año en curso.

Lo anterior, debido a que el 19 de octubre de 2016 en audiencia oral y pública el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ordenó a la Defensoría de los Habitantes, mediante Resolución N° 423-2016-I, suspender temporalmente la aplicación del Estatuto de Selección, Nombramiento en Propiedad e Interinos y Ascensos, Acuerdo N°1978, así como cualquier concurso externo que esta institución hubiese promovido al amparo de esa normativa.

Finalmente, como parte de las acciones ejecutadas durante el presente año, la Defensoría realizó dos rebajas al presupuesto en la partida de Remuneraciones, por la suma de ¢43.0 millones, y por ¢72.08 millones en atención a los oficios N° DM-0517-2016 del 15 de marzo de 2016 y el N° DM-1816-2016 del 09 de septiembre de 2016, suscritos por la máxima autoridad del Ministerio de Hacienda. La respuesta institucional obedece a una muestra del esfuerzo y compromiso que tiene la Defensoría con el país, ante la crisis fiscal que se está enfrentando y las serias restricciones presupuestarias que actualmente enfrenta el Estado costarricense.

Por último, la DHR recibió un presupuesto extraordinario por la suma de ¢108.45 millones, para hacer frente al Decreto Ejecutivo No. 39386-MRREE, que determina la designación de la Defensoría de los Habitantes de la República para que asuma las funciones del mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado costarricense, a partir de mediados de agosto del 2016.

## Partida 1: Servicios

Servicios			
Presupuesto Asignado	Devengado	% Ejecución	No Ejecutado
¢414 125 000.00	¢376 341 669.92	91%	9%

En lo que corresponde a las subpartidas de servicios (Partida 1) - en especial las relacionadas con alquileres, servicio de agua y alcantarillado, seguros, correos, telecomunicaciones, energía eléctrica, información y otros servicios básicos- éstas mantienen una ejecución efectiva en promedio del 86%. El ahorro que se generó proviene de la subpartida 10101: Alquiler de edificios y locales, en donde se asignó ¢14.0 millones para las oficinas del Mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado a partir del 16 de agosto, y que por el tiempo, se utilizó parcialmente.

La partida de viáticos tanto al interior como la exterior del país presentó una ejecución efectiva de un 94%, esto demuestra que se siguen manteniendo estrategias de uso racional de estos dineros.

El ítem de seguros (10601) reporta un porcentaje de ejecución efectiva de un 93%, correspondiente al pago de las pólizas de seguros de los vehículos institucionales, seguros de póliza de riegos de trabajo, seguros contra robo, seguros viajeros, entre otros.

En el caso de las subpartidas de mantenimiento (10801, 10804, 10805, 10806, 10807 y 10808) en promedio alcanzaron para este año una ejecución de un 93%, esto permitió realizar trabajos de restauración del edificio, y trabajos de pintura; como los servicios de mantenimientos ordinarios.

La subpartida de capacitación (**10701**) alcanzó un 73% de ejecución efectiva para este periodo, debido a que una actividad fue postergada hasta el mes de febrero 2017, por la emergencia presentada en Upala. Asimismo, otra capacitación en derechos humanos para funcionarios del Ministerio de Hacienda y que estaba programada en diciembre por un valor de ¢400 mil por la Dirección de Promoción y Divulgación no se ejecutó, por el mismo motivo.

En lo relativo a la subpartida de actividades sociales y protocolarias (**10702**) su ejecución total fue de 80%, esto debido a la subejecución que presentó la subpartida 10701 ya que ambas están íntimamente relacionadas con respecto a las actividades que desarrolla la Institución.

En relación con la subpartida 10406 de servicios generales, que contiene el 25% de la partida, reflejó una ejecución efectiva de un 99% lo que refleja una correcta planificación de esos recursos.



**Partida 2: Materiales y Suministros**

<b>Materiales y Suministros</b>			
<b>Presupuesto Asignado</b>	<b>Devengado</b>	<b>%Ejecución</b>	<b>No Ejecutado</b>
¢40 413 037.00	¢37 220 575.51	92%	8%

Referente a las subpartidas del grupo de materiales y suministros (Partida 2), la ejecución efectiva total fue de 92%. Es importante resaltar que los ítems de mayor recurso en este grupo son: los combustibles (20101), las tintas, pinturas y diluyentes (20104), y los productos de papel, cartón e impresos (29903) las cuales tienen un porcentaje de ejecución efectivo de un 99%.

En resumen, la partida 2 es la que corresponde al ítem de los inventarios de la institución, o sea al consumo de materiales, por lo tanto se procura que su ejecución sea lo más efectiva posible, con el fin de mantener en existencia suficientes materiales y suministros que permitan gestionar de forma ágil y oportuna las necesidades de las áreas que componen la institución.

**Partida 5: Bienes Duraderos**

<b>Bienes duraderos</b>			
<b>Presupuesto Asignado</b>	<b>Devengado</b>	<b>% Ejecución</b>	<b>No Ejecutado</b>
¢83 500 000.00	¢78 100 674.36	94%	6%

Con respecto a las inversiones de capital, los bienes duraderos (Partida 5) su ejecución fue de un 94% y se logró adquirir todo lo planificado. El ahorro más importante se logró en la subpartida de vehículos, que alcanzó la suma ¢3.4 millones y representa un 4% del total de los recursos asignados.

Entre los logros obtenidos en esta partida, se continuó con la construcción de las oficinas administrativas, la adquisición de nuevos paneles modulares (escritorios) en varias oficinas de la Institución, la adquisición de computadores portátiles que sustituyen equipo obsoleto, y la adquisición de un vehículo para el transporte de personas con discapacidad, en atención del Mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado costarricense.

**Partida 6: Transferencias corrientes**

<b>Transferencias corrientes</b>			
<b>Presupuesto Asignado</b>	<b>Devengado</b>	<b>% Ejecución</b>	<b>No Ejecutado</b>
¢110 693 000.00	¢99 102 039.58	90%	10%

En lo que respecta a la partida de transferencias corrientes (Partida 6) su ejecución efectiva fue de un 90%. El mayor porcentaje de recursos en este ítem lo tiene la subpartida de prestaciones legales, (Subpartida **60301**) la cual para este año tuvo una asignación presupuestaria de ₡36.2 millones y se ejecutó ₡35.2, un 97% de ejecución efectiva. Se logró cancelar las prestaciones legales de varios funcionarios que se acogieron al beneficio de la pensión, como aquellos funcionarios que renunciaron y los que fueron despedidos por el retorno de los propietarios a la Institución.

Con respecto a la subpartida de incapacidades (60399) se inició con un monto de ₡16.0 millones, conforme se utilizaban los recursos, se le incorporaron más recursos de conformidad con el gasto, mediante modificaciones presupuestarias. Sin embargo, se produjeron menos incapacidades en el último cuatrimestre, lo que redujo el gasto y generó un ahorro de ₡7.6 millones de un presupuesto final de ₡21.0 millones. Es importante destacar que esta subpartida no es programable y la Institución debe disponer de recursos suficientes para atender las obligaciones que surjan.

Finalmente en la partida de transferencias, se tienen dispuestos los recursos al CONARE (Subpartida **60103**), por la participación de la Defensoría en el Proyecto "Estado de la Nación", que es un insumo relevante para la actividad de defensa y promoción que lleva a cabo la Institución, la cual se ejecutó en el segundo semestre. De igual forma está la transferencia a la Universidad de Costa Rica por el Convenio de Funcionamiento del Consultorio Jurídico y que tiene un impacto en la sociedad civil en la defensa de sus derechos. Adicionalmente, está la transferencia de Cuota Estatal a la Caja Costarricense de Seguro Social; estos tres rubros alcanzaron un nivel de ejecución de un 97%.

## Gestión de compras

En atención con el mandato establecido en el artículo 6 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 7 de su respectivo Reglamento, se elaboró y publicó en el sitio web, el Programa de Adquisiciones 2016, así como en la plataforma de compras públicas Merlink.

Los diferentes procesos de compras se realizaron por medio del Sistema de Compras Electrónicas Merlink. A continuación se detalla la cantidad de procedimientos tramitados por este medio:

Contrataciones Directas	125
Licitaciones Públicas Nacionales	1
Licitaciones Abreviadas	14

Fuente: Sistema de Compras Electrónicas Merlink

Asimismo se tramitaron 65 contrataciones directas en forma tradicional (papel) con base en los artículos No. 130, No. 131 incisos a), c), e) y g) y el No.136 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. Se tramitaron procedimientos de contratación de servicios tales como compra de combustible a Recope, servicios de aseguramiento del INS, suscripciones a periódicos, servicios de publicaciones en diarios de mayor circulación, reparaciones indeterminadas y capacitaciones abiertas. Los procedimientos que se tramitaron con base en el artículo No.136 de ese cuerpo normativo, se realizaron debido a que los procesos resultaron infructuosos en el Sistema Merlink -las contrataciones resultaron infructuosas por la no presentación de ofertas a concursar o bien porque las que se presentaron no se ajustaban a los aspectos establecidos en el pliego de condiciones. El Departamento de Proveeduría y Servicios Generales atendió según la demanda de las Unidades, por lo que este proceso se analiza en función del presupuesto ejecutado.

## Gestión Tecnológica

Con respecto a la tecnología de comunicaciones, un gran paso de la institución se dio durante el año 2016: la redacción y construcción del Plan Estratégico de Tecnologías de Información (PETI) y la implementación de los requisitos tecnológicos establecidos por la Contraloría General de la República para la Defensoría de los Habitantes en el Índice de Gestión Institucional. Lo anterior se logró utilizando financiamiento de la cooperación internacional. Dicho plan cubre un período de 6 años y propició la conformación de la Comisión Institucional de Tecnologías de Información (CITI), que en adelante tendrá la responsabilidad de asesorar a los jefes en materia de gestión de tecnologías de información, así como asegurar y coadyuvar en el aseguramiento de la integridad y seguridad de los datos institucionales.

Se consolidó el sistema de gestión administrativa, el cual está orientado a la aplicación de las normas contables vigentes. Con lo que se logra que la información financiera-contable se ajuste a la normativa exigida por la Contabilidad Nacional y que además esté totalmente integrada. Esto aunado, al esfuerzo desplegado por el contador institucional hace que la DHR, se encuentre para el período 2017 en la capacidad de brindar estados financieros apegados a la normativa de las NicSP, con lo cual se cumple a cabalidad con la directriz emitida por el Gobierno en ese sentido.

Como parte del funcionamiento operativo institucional en la estructura tecnológica, se ejecutó la renovación de diferentes servicios como por ejemplo:

- Antivirus institucional.
- Correo electrónico institucional.
- Hospedaje web institucional.

Los cuales son servicios de soporte esenciales para la debida funcionalidad operativa de la institución.

Además en lo relacionado al *hardware*, se compraron 15 computadoras portátiles para reemplazar aquellas que cumplieron su vida útil. Se adquirió un equipo multifuncional y una UPS para el centro de informática.

## Recursos humanos

En lo relacionado con el recurso humano se implementó el nuevo instrumento para la evaluación del desempeño del personal, el cual hace la evaluación más transparente, objetiva y técnica.

Asimismo, se continuó con el proyecto para definir el protocolo para tratar funcionarios con problemas de alcoholismo.



## 2.14 Contraloría de Servicios

La Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes se creó mediante acuerdo No. 686-DH, de fecha dos de octubre del dos mil dos con la finalidad de reafirmar el compromiso de la institución con el tema de la buena prestación de los servicios.

La Contraloría de Servicios institucional se constituyó a partir de ese momento en una instancia que vela porque las personas portadoras de derechos y que acuden a la institución, obtengan un servicio con calidad, eficiencia, eficacia. Cumple además el propósito de generar información oportuna para la toma de decisiones que incida en una mejora continua de los servicios que se brindan. Además, es un mecanismo de participación ciudadana que motiva a las y los habitantes a tener un papel más dinámico, más comprometido con la evaluación de los servicios que se le brindan ya que genera un espacio para exigir resultados en la que las y los funcionarios rinden cuentas de su accionar.

Además, fortalece una cultura institucional en la que, la mejora continua y la defensa de los derechos y las garantías de las personas usuarias les sean reconocidas y respetadas y facilita la comunicación entre la población que solicita intervención de la DHR y la institución.

### **Información acerca del número, motivos de queja y medios utilizados por los habitantes para la presentación de inconformidades**

Durante el año 2016 la Contraloría de Servicios recibió un aproximado de cuatrocientas consultas, de ellas un 98% se convirtieron en denuncias, inconformidades y solicitudes, ya que las personas utilizan la Contraloría de Servicios cuando no ha sido atendido en otras instancias a lo interno de la institución o no tiene acceso a la información.

Entre estas solicitudes se pueden citar: información para plantear denuncias ante la Comisión Nacional de Protección al Consumidor, lo mismo que a la Defensoría del Consumidor Financiero, información para interponer denuncias ante la Defensoría de los Habitantes, orientación para acudir a otras instancias, solicitudes de audiencia con los jerarcas, solicitudes de intervención relacionadas con algún procedimiento del Macroproceso de defensa institucional, así como solicitudes de información acerca del estado de su denuncia, solicitudes que son competencia de otras instituciones, por lo que se direccionan hacia las Contralorías de Servicios con la finalidad de que se les brinde respuestas ágiles a sus pretensiones.

Se atienden constantemente solicitudes que son trasladadas a las diferentes instancias a lo interno de la institución, las más comunes son las que se refieren a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata para su conocimiento y respectivo trámite de admisibilidad. Se recibieron solicitudes para que los profesionales procedieran a realizar inspecciones, consideradas por el habitante de gran importancia para valorar situaciones *in situ*.

Entre las inconformidades más recurrentes están, la dificultad de acceder telefónicamente a la institución por medio de las diferentes extensiones, lo que no permite conversar con los profesionales a cargo

de los expedientes, lo que provoca desconocimiento acerca de las gestiones realizadas. Asimismo, las denuncias por falta de un lugar adecuado para atender casos considerados confidenciales, falta de señalización adecuada que permita ubicar la Oficina Regional de Limón, falta de recursos humanos para la atención de las denuncias, plazos de resolución excesivos en los procesos de admisibilidad y defensa, problemas de coordinación interáreas que producen dilación en las respuestas que se le deben brindar al habitante, incumplimiento de requisitos para levantamiento de actas de inspección, información deficiente y reconsideraciones de cierre de expediente, irrespeto a la diversidad, la no aplicación de trato preferente para las personas con discapacidad y personas adultas mayores en los diferentes procesos de defensa institucional a la hora de su exigibilidad ante la Administración.

El principal medio que las y los habitantes utilizan para interponer sus denuncias es en primer lugar la línea telefónica, seguido de los medios electrónicos, en tercer lugar la denuncia personal, siendo el uso del buzón de sugerencias el medio menos utilizado.

### **Implementación de acciones remediales**

Durante el año dos mil dieciséis se emitieron por parte de la Contraloría de Servicios un total de treinta recomendaciones, en su gran mayoría dirigidas a la jerarquía.

Con la finalidad de someterlas a un proceso de discusión, análisis y ulterior toma de decisión que implique una acción remedial para la no repetición, se realizaron reuniones con los jefes y con la Dirección de Planificación Institucional en las que algunas de las recomendaciones se incluyeron dentro del Plan de mejoras a implementarse durante el período dos mil diecisiete, otras se incluyeron a través de emisión de protocolos, acuerdos de implementación de políticas institucionales, reformas al Macroproceso de defensa, inclusiones dentro del Plan Anual Operativo para la creación de lineamientos que regulen el proceso de consulta entre las Direcciones de Admisibilidad, Defensa, Despacho, lo mismo que ante la Dirección de Asuntos Jurídicos, así como el criterio jurídico de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la institución acerca de las competencias de la Contraloría de Servicios.

También se realizaron procesos de sensibilización en relación con temáticas como discapacidad y adulto mayor.

Es importante destacar que para la Contraloría de Servicios ha sido de vital importancia el grado de aceptación que han tenido las recomendaciones, por parte de la jerarquía, ya que, evidencia un claro interés y compromiso de conocer y dar respuesta a las inconformidades y denuncias que las y los habitantes plantean ante la institución.

No solo se da una consecuencia con el discurso de aportar a una gobernanza democrática, fortaleciendo los diferentes espacios de participación ciudadana, entre ellas su propia Contraloría de Servicios, sino que dichos insumos se han utilizado para someter a revisión los diferentes procedimientos que conllevan los procesos de admisibilidad y defensa, con la finalidad de responder de manera satisfactoria a los requerimientos del habitante, tomando como eje fundamental de nuestro quehacer, a la persona.

### **Otras actividades realizadas**

Se forma parte de la Comisión Institucional de Accesibilidad y Discapacidad (CIAD) en la que se procedió a elaborar la Política Institucional de Accesibilidad Universal para personas con discapacidad y adultas mayores, posteriormente fue aprobada y firmada por la jerarca.

Con esta Política la institución reafirma su compromiso con la promoción de la igualdad de oportunidades de todas las personas con discapacidad y personas adultas mayores, la accesibilidad, la no discriminación, además de que el tema de la accesibilidad plena, se convierte en un eje transversal a

exigir por parte de la institución con respecto a toda la gestión sustancial y administrativa que llevan a cabo las instituciones públicas, incluyendo por supuesto a la Defensoría de los Habitantes.

Se brindó apoyo al Mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no solo en el proceso de Instalación formal de dicho Mecanismo, sino también en el inicio de la consulta realizada a las poblaciones con discapacidad.

Se acompañó a las Comisiones Institucionales de Accesibilidad y Discapacidad de Acueductos y Alcantarillados y de la Benemérita Cruz Roja Costarricense en la discusión, revisión y elaboración de sus políticas institucionales de accesibilidad y discapacidad.

Se participó en reuniones de discusión y revisión del Manual de Procedimientos de la Contraloría de Servicios conjuntamente con el Despacho, la Dirección de Planificación Institucional y la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Se realizaron dos encuestas de percepción, una dirigida a las personas usuarias de los servicios en sede central y otra aplicada a habitantes de Limón centro. Los resultados de ambas encuestas fueron muy satisfactorios en relación a la buena prestación de los servicios que la institución brinda, se refirieron a la atención como muy buena, la orientación que se les brindó fue calificada como excelente, se cumplió el objetivo y, el tiempo de consulta fue considerado normal, sin embargo hubo algunas consideraciones muy particulares producto de cada una de dichas encuestas, cuya información se trasladó a la señora Defensora procediéndose a trasladar las recomendaciones a las direcciones correspondientes para su ulterior toma de decisión, entre ellas la falta de visibilización del rótulo de la Oficina en Limón y con respecto al tiempo de atención de habitantes en sede central, ya que es importante tomar en cuenta que cuando una denuncia u orientación toma demasiado tiempo, se debe estar pendiente de atender a la siguiente persona cuando el tiempo pasa de treinta minutos y de ese modo, no afectar al que espera.

### **Principios rectores de la Contraloría de Servicios**

- Velar por el cumplimiento del compromiso que la institución tiene con el principio *pro persona* y con el principio de respeto a la dignidad, ejes fundamentales de la protección y promoción de los derechos humanos y de la prestación de los servicios.
- Fortalecer los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas a lo interno de la Defensoría que incluyen no solo que las denuncias, inconformidades y sugerencias se escuchen y tramiten, sino que sean asumidas por la institución en sus procesos internos de mejora continua y de rendición de cuentas al habitante cuando éste lo solicita.
- Velar porque los diferentes tipos de discriminación sean eliminados de nuestro quehacer institucional y del quehacer de las demás instituciones, entre ellas la discriminación racial o étnica, sexual, la discriminación por edad, por discapacidad, por género, etc.

Es necesario que a la hora de referirnos a las poblaciones vulnerables, tener presente que no se trata de que existen poblaciones que poseen ciertas características propias o intrínsecas que las hacen ser susceptibles de ser agredidas. En este contexto estaríamos contribuyendo a la victimización, por lo que nuestro quehacer se enfoca en las poblaciones vulneradas y la defensa de sus derechos, teniendo en cuenta la realización de acciones afirmativas temporales o permanentes que incidan en una mejor calidad de vida, libre de estereotipos y prejuicios con estas poblaciones y con cualesquier otra.



# Anexo

---

**Criterios de la Defensoría de los  
Habitantes sobre proyectos de ley**

## ANEXO. Criterios de la Defensoría de los Habitantes sobre proyectos de ley

Año 2016	
Expediente	Proyecto
19805	LEY PARA EXONERAR TEMPORALMENTE DEL APOORTE PATRONAL AL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES Y AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, A LAS MICROEMPRESAS EN CONDICIÓN DE INFORMALIDAD
19733	"LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR"
19902	LEY PARA LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO DE OPORTUNIDADES PARA PERSONAS CON TRASTORNOS DEL ESPECTRO AUTISTA
19756	REFORMA A LOS ARTÍCULOS 8, 9 Y 11 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN FÍSICA, EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN NÚMERO 7800 DEL 1º DE AGOSTO DE 1998
18999	REFORMA AL INSTITUTO COSTARRICENSE CONTRA EL CÁNCER
19735	LEY PARA HACER EFECTIVO EL APOORTE A LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA PENSIÓN A LOS TRABAJADORES NO ASALARIADOS
19404	REFORMA DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY N° 9078, LEY DE TRÁNSITO POR VÍAS PÚBLICAS TERRESTRES Y SEGURIDAD VIAL
19537	LEY PARA PROTEGER A LA MUJER EMBARAZADA Y SANCIONAR LA VIOLENCIA OBSTÉTRICA
19460	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 35 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N.º 6815, DE 22 DE SETIEMBRE DE 1982 Y SUS REFORMAS
19612	LEY DE REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N.º 7969, LEY REGULADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS EN LA MODALIDAD DE TAXI Y OTRAS, PARA SU APERTURA A SERVICIO COLECTIVO
19775	ADICIÓN DE UN NUEVO CAPÍTULO XII A LA LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, LEY N° 7494, PARA CREAR LA AUTORIDAD NACIONAL DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
19841	LEY DE RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS A LA IDENTIDAD DE GÉNERO E IGUALDAD ANTE LA LEY
19817	LEY PARA EL MANEJO RESPONSABLE DE ALIMENTOS NO VENDIDOS



19910	INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LOS TRANSITORIOS I, II, Y III DE LA LEY N°. 8955, REFORMA DE LA LEY N°. 3284, CÓDIGO DE COMERCIO, 30 DE ABRIL DE 1964, Y DE LA LEY N°. 7969, LEY REGULADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS EN VEHÍCULOS EN LA MODALIDAD DE TAXI, DE 22 DE DICIEMBRE DE 1999"
19598	LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE CIRUJANOS Y CIRUJANAS DENTISTAS DE COSTA RICA
19652	LEY DE CREACION DEL DIGESTO LEGISLATIVO
19894	AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS PARA LA CONDONACIÓN DE LA DEUDA DE LA ASOCIACIÓN HOGAR DE ANCIANOS SAN BUENAVENTURA
19908	REFORMA DEL ARTÍCULO 466 BIS DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL
19713	MODIFICACIÓN DEL USO COMO CALLE PÚBLICA DE UN TERRENO PROPIEDAD DEL ESTADO Y AUTORIZACIÓN PARA QUE SEA DONADO A LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
19924	LEY TRANSITORIA PARA LA TITULACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA, DE INMUEBLES UBICADOS EN ASENTAMIENTOS CONSOLIDADOS
20037	AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN CENTRAL DE SAN JOSÉ, PARA QUE CAMBIE EL USO DE BIEN DEMANIAL A BIEN PATRIMONIAL, PARA CONSTRUIR UN PARQUE TECNOLÓGICO Y UN CENTRO DE ESTUDIO UNIVERSITARIO DE FORMACIÓN TECNOLÓGICO
20006	CREACIÓN DE LA DEFENSORÍA ADJUNTA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
19981	LEY PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS LABORALES EN LOS PROCESOS DE DESALOJO DE PREDIOS RURALES, MODIFICACIÓN DEL INCISO H) DEL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS
20027	LEY PARA FACILITAR LAS GESTIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS ANTE EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 515 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS
20048	LEY REGULADORA DE LAS ASIGNACIONES Y DE LAS AYUDAS TÉCNICAS Y ADMINISTRATIVAS DESTINADAS A LAS Y LOS DIPUTADOS
19374	LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO DE PROFESIONALES EN PSICOPEDAGOGÍA
20001	ADICIÓN DEL ARTÍCULO 5 BIS A LA LEY DE LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD SOCIAL DE LA MUJER, N° 7142 DE 26 DE MARZO DE 1990
19491	LEY PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN CON EQUIDAD DE GÉNERO. REFORMA A LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DE LA LEY N° 2160 DEL 25 DE SETIEMBRE (LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN) Y SUS REFORMAS

20010	AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS), PARA QUE SEGREGUE Y DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN PRO VIVIENDA LA PAZ DE ASERRÍ, PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO HABITACIONAL
19840	REFORMA DEL ARTÍCULO 95 DEL CÓDIGO DE TRABAJO PARA QUE EL PAGO DE LA LICENCIA POR MATERNIDAD LO CUBRA EXCLUSIVAMENTE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL Y CON ELLO SE ELIMINE UNA DE LAS RAZONES DE DISCRIMINACIÓN EN CONTRA DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL
19982	AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA PARA QUE DESAFECTE Y DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ESCUELA DE EDUCACIÓN ESPECIAL "ALVARO ROJAS QUIRÓS" DE TURRIALBA
20004	AUTORIZACIÓN PARA LA MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT PARA QUE DESAFECTE Y DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ESCUELA JOSÉ MARÍA ZELEDÓN)
20038	LEY PARA GARANTIZAR EL RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS EMITIDOS POR INSTITUCIONES Y ORGANISMOS INSCRITOS EN EL EXTRANJERO
20067	LEY DE ACOGIMIENTO FAMILIAR
19915	REFORMA AL ARTÍCULO 202, DE LA LEY N° 8765, CÓDIGO ELECTORAL, PÚBLICADA EN EL ALCANCE 37 DE LA GACETA N° 171 DE 2 DE SETIEMBRE DE 2009
20089	ADICIONESE UN ARTÍCULO 9 BIS A LA LEY DE PROTECCIÓN AL CIUDADANO DEL EXCESO DE REQUISITOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS, N°8220, PARA IMPLEMENTACIÓN DE SEDE DIGITAL EN EL SECTOR PÚBLICO
20042	REFORMA A LA LEY SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, N° 3859 DEL 07 DE ABRIL DE 1967, Y SUS REFORMAS, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN JOVEN EN EL MOVIMIENTO COMUNAL
20060	REFORMA DEL INCISO B), DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY N° 9078, LEY DE TRÁNSITO POR VÍAS PÚBLICAS TERRESTRES Y SEGURIDAD VIAL, DE 4 DE OCTUBRE DE 2012
20108	REFORMA DEL INCISO C) DEL ARTÍCULO 106 DEL CÓDIGO DE FAMILIA, LEY N° 5476 Y SUS REFORMAS
19752	ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 56 Y MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 120 Y 345, INCISO 4, TODOS DE LA LEY GENERAL DE SALUD, LEY N.° 5395 PARA INCLUIR LA RECOMENDACIÓN FARMACÉUTICA Y ESTABLECER UNA CLASIFICACIÓN GENERAL DE LOS MEDICAMENTOS
19996	LEY DE CREACIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE COMPETENCIA
19892	REFORMA PARCIAL A LA LEY N° 8261, LEY DE LA PERSONA JOVEN, DE 2 DE MAYO DE 2002 Y SUS REFORMAS
19932	ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO 4) AL ARTÍCULO 49 DE LA LEY N.° 8642, LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES, DE 4 DE JUNIO DE 2008
20105	LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 505 DEL CÓDIGO DE EDUCACIÓN, LEY N° 181 DEL 18 DE AGOSTO DE 1944 Y SUS REFORMAS
19792	LEY QUE TRASLADA LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁNSITO AL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
20103	LEY PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
19935	LEY DE JUSTICIA RESTAURATIVA

AÑO 2017	
Expediente	Proyecto
20131	REFORMA DE LOS ARTICULOS 172 Y 189 BIS DEL CÓDIGO PENAL Y LOS ARTÍCULOS 5 Y 6 DE LA LEY CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y CREACIÓN DE LA COALICIÓN NACIONAL CONTRA EL TRÁFICO LICITO DE MIGRANTES Y LA TRATA DE PERSONAS (CONATT) N.º 9095
20152	AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE PALMARES DE ALAJUELA PARA QUE DONE DE SU PROPIEDAD: UN TERRENO A LA FUNDACIÓN PRO CLÍNICA DEL DOLOR Y CUIDADOS PALEATIVOS DE PALMARES
20226	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 2, 7 Y 11 DE LA LEY DE CREACIÓN DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DE LA IMPRENTA NACIONAL N° 5394 DEL 05 DE NOVIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS
19838	LEY PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DEL CAMARON EN COSTA RICA
20.202	LEY SOBRE EL REFRENDO DE LAS CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
20246	REFORMA AL ARTÍCULO 62 DE LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, LEY 8422 DEL 29 DEL 10 DE 2004. IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN
20174	LEY MARCO PARA PREVENIR Y SANCIONAR TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN, RACISMO E INTOLERANCIA
20286	LEY PARA TRASLADAR RECURSOS AL RÉGIMEN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR LA CCSS
18330	LEY NACIONAL DE SANGRE
20144	LEY PARA LA ADQUISICIÓN SOLIDARIA DE MEDICAMENTOS Y VACUNAS DE ALTO IMPACTO FINANCIERO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
20202	LEY SOBRE EL REFRENDO DE LAS CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
20172	LEY CONTRA LA USURA
20212	LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL RECURSO HÍDRICO
20227	TRANSICIÓN AL TRANSPORTE NO CONTAMINANTE
20078	LEY DE INCENTIVO AL RECICLAJE DE ENVASES PLÁSTICOS NO RETORNABLES Y EMPAQUES DE BEBIDA TETRABRIK, PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC).
20204	REFORMAS DEL MARCO LEGAL PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA