



**Informe Anual
de Labores
2017-2018**

Índice General

Indice

Tabla de siglas y acrónimos

Presentación

Parte I. 25 años de servir

1. Un mandato para consolidar nuestro Estado Democrático: génesis de la Defensoría de los Habitantes de la República	1
2. A 25 años del mandato en promoción de derechos humanos	5
3. El mandato de defensa de derechos. Historia de la defensa de los derechos de las personas. Veinticinco años impactando vidas	17
3.1 25 años de educar en la defensa de derechos y promover la participación ciudadana	17
3.2 Fortalecimiento de las Oficinas Regionales	18
3.3 Algunos casos emblemáticos de la Defensoría de la Mujer	23
3.4 Acciones de trascendencia con las poblaciones históricamente discriminadas	25
3.5 Derecho a la cultura, a un medio ambiente sano, salud y vivienda digna	32

3.6 Buen Gobierno, Transparencia	35
3.7 Derechos Económicos y Sociales	39
3.8 Estructura de la Defensoría de los Habitantes para el abordaje en niñez y adolescencia	55
3.9 Derechos laborales	60
3.10 Acciones judiciales estratégicas	62
3.11 El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	65
3.12 Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	67

Parte II. Acción de la Defensoría de los Habitantes

Preámbulo. La voz del habitante sobre nuestro quehacer. Informe de la Contraloría de Servicios	69
1. Sinopsis estadística de la intervención institucional	77
1.2 Radiografía de las denuncias	77
2. Informe de las áreas institucionales	
2.1 Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	87
2.1.1 El ejercicio de la magistratura de influencia desde la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	87
2.1.2 Digesto de la Dirección de Admisibilidad	89
2.2 Dirección de Oficinas Regionales	91
2.2.1 Introducción	91
2.2.2 Casos emblemáticos	91
2.2.3 Estrategias de incidencia	93
2.2.4 Proyecto Oficinas Sin Paredes	94

2.2.5 Proyección institucional: redes interinstitucionales	95
2.2.6 Proyecto Caracterización de la vivencia de las y los habitantes en condición de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central. Programa Pobreza y Exclusión	98
2.2.7 Convenio con la Corte Suprema de Justicia y CONAMAJ referente al Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales del Poder Judicial	99
2.3 Defensoría de la Mujer	101
2.3.1 Derecho a la Salud	101
2.3.2 Derecho a la igualdad y a una vida libre de discriminación	108
2.3.3 La importancia de la regionalización de los centros de atención institucional para las mujeres privadas de libertad	111
2.3.4 La pensión alimentaria: el impostergable derecho humano a los alimentos	113
2.3.5 Derecho a un mundo sin violencia en contra de las mujeres	114
2.3.6 Hostigamiento sexual. Hablemos con datos	115
2.3.7 Huelga en el Poder Judicial limitó servicios esenciales	123
2.3.8 Derechos a la participación política y social de las mujeres	124
2.4 Dirección de Protección Especial: poblaciones discriminadas	127
2.4.1 Personas migrantes y refugiadas	127
2.4.2 Personas indígenas	131
2.4.3 Personas privadas de libertad	136
2.4.4 Personas mayores	140
2.4.5 Personas LGBTI	143
2.4.6 Personas con discapacidad	145
2.4.7 Personas en situación de pobreza	146
2.4.8 La Policía: actuaciones y omisiones	146

2.5 Dirección de Calidad de Vida	151
2.5.1 Arsénico: historia de omisiones y silencios	151
2.5.2 El país debe garantizar piña sostenible: iniciativa para la sostenibilidad piñera	152
2.5.3 No existen datos: uso y consumo de plaguicidas	153
2.5.4 Una deuda en la generación de empleo y combate a la pobreza: pesca de camarón de arrastre.	153
2.5.5 Las comunidades fronterizas deben ser atendidas: abastecimiento de agua potable a comunidades de Coto Brus	154
2.5.6 A 10 años del voto Garabito la contaminación en la cuenca del río Grande de Tárcoles continúa: situación del río Siquiaraes	155
2.5.7 Festejos Populares de San José y Curridabat	156
2.5.8 Un riesgo inminente: cilindros de gas LP	157
2.5.9 La comunidad de Limón urge por un tajamar restaurado	157
2.5.10 Vicisitudes para el acceso al tratamiento de la enfermedad de Pompe	159
2.5.11 Avances hacia una garantía de salud para la población afrodescendiente	159
2.5.12 El desafío de la resistencia antimicrobiana	160
2.5.13 Los hallazgos ante una alerta no notificada: las válvulas cardíacas Björk-Shiley	161
2.5.14 Sobre el Centro de Rehabilitación Cardíaca del Hospital de las Mujeres (CIDERAN)	163
2.5.15 Ejercicio y disfrute del derecho a la salud de la población privada de libertad	163
2.5.16 Avance en los Servicios de Emergencias	165
2.5.17 Programa pobreza y exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente al derecho de vivienda adecuada - sector vivienda de interés social	165
2.6 Dirección de Control de Gestión Administrativa	169
2.6.1 Informe Especial sobre la Gobernanza en el Sector Pobreza y Exclusión Social	170
2.6.2 La gestión municipal: tema de fiscalización recurrente	171
2.6.3 La dilación administrativa como obstáculo a la gestión pública de calidad	175

2.6.4 La Gestión del Riesgo como tarea vital en la construcción de ciudades y un país resiliente	180
2.6.5 Investigaciones estructurales iniciadas durante el 2017	187
2.6.6 Seguimiento a investigaciones estratégicas en trámite	191
2.6.7 Fortalecimiento de la Transparencia en el Sector Público costarricense	196
2.6.8 Participación en Plataformas Multisectoriales	199
2.7 Dirección de Asuntos Económicos: temas país, con una agenda nacional pendiente	203
2.7.1 La situación fiscal del país y las propuestas legislativas que se encuentran en discusión	203
2.7.2 Modernización del transporte público: Pago electrónico, sectorización y el futuro del Consejo de Transporte Público (CTP)	220
2.7.3 Los retos para la sostenibilidad del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM)	224
2.7.4 La esperada reestructuración del nivel central de la CCSS para la corrección de la "macrocefalia"	230
2.7.5 La desregulación tarifaria del servicio de Internet móvil post-pago y la Política de Uso Justo	232
2.7.6 Las deficiencias en la rectoría de la infraestructura vial del país	234
2.7.7 Programa Pobreza y Exclusión de la Defensoría: Estudio sobre la Estrategia Puente al Desarrollo	236
2.8 Dirección de Niñez y Adolescencia	241
2.8.1 Introducción	241
2.8.2 Reflexión especial: derecho a la participación de las personas menores de edad	242
2.8.3 Situaciones violatorias de derechos en el sistema educativo	244
2.8.4 Derecho a la Protección Especial	253
2.8.5 Derecho a la Salud y al Aseguramiento (seguridad social)	261

2.9 Dirección de Asuntos Laborales	267
2.9.1 Investigación de oficio sobre el alto consumo de agroquímicos en el país y su impacto en los trabajadores	270
2.9.2 Investigación de oficio sobre el cumplimiento de la Licencia por Lactancia Materna en 10 institucionales del Estado costarricense	286
2.9.3 Ley número 7983, Ley de protección al trabajador. Fundamento para promulgar la ley sobre los fondos de pensiones	292
2.9.4 Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. La Junta Nacional de Pensiones de Gracia del MTSS estuvo paralizada por algún tiempo	299
2.9.5 Acoso laboral: sector privado requiere de una mayor protección del Estado	299
2.10 Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos	303
2.10.1 Informe de gestión del mandato de Educación en Derechos Humanos	303
2.11 Dirección de Asuntos Jurídicos	315
2.11.1 Ámbito general de competencia de la Dirección de Asuntos Jurídicos	315
2.11.2 Ámbito de la actividad judicial	315
2.11.3 Ámbito de actividad de la contratación administrativa	321
2.11.4 Ámbito de la actividad de asesoría técnico jurídica	323
2.11.5 Intervención en otros ámbitos de actividad	325
2.12 Dirección Administrativa y Financiera	327
2.12.1 Gestión financiera	327
2.12.2 Gestión de compras	332
2.12.3 Gestión tecnológica	335
2.12.4 Gestión del recurso humano	336

2.13 Unidad de Asuntos Internacionales	339
2.14 Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	341
Anexo. Criterios de la Defensoría de los Habitantes sobre proyectos de ley	347

Siglas y Acrónimos

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
ADI	Asociación de Desarrollo Integral
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
ASOFUNDE	Asociación Solidarista de Funcionarios y Funcionarias de la Defensoría
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos
ANDE	Asociación Nacional de Educadores

AYA Acueductos y Alcantarillados

B

BCIE Banco Centroamericano de Integración Económica

BPDC Banco Popular y de Desarrollo Comunal

BNCR Banco Nacional de Costa Rica

BANHVI Banco Hipotecario de la Vivienda

BCR Banco de Costa Rica

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

CATIE Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

CBA Canasta Básica Alimentaria

CCPDH Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos

CCSI Consejo Cantonal Interinstitucional

CCNRS Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social

CCSS Caja Costarricense de Seguro Social

CDC Centro de Control de Enfermedades

CDESC Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

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
CEINA	Comité de Estudio Interdisciplinario del Niño Agredido
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	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CGR	Contraloría General de la República
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CICPC	Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural
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
CIDERAN	Centro de Rehabilitación Cardíaca del Hospital de las Mujeres
CINAI	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CINDEA	Centro Integrado de Educación para Adultos
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
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CNM	Comisión Nacional Marina
CNNA	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CNP	Consejo Nacional de Producción
COI	Centro de Orientación e Información
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
CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CONACOES	Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial
CONACOOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS	Consejo 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
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
COLOSPI	Comisión Local de Salud de Pueblos Indígenas de Mora
COE	Centro de Operaciones de Emergencias
COI	Centro de Orientación e Información

COOPROSUR R.L	Cooperativa de Productores del Sur
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
COMAI	Comisión Mixta de Atención de la Indigencia del Cantón Central de San José
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
Cost	<i>Construction Sector Transparency</i>
CPI	Centro Programa Institucional
CPU	Comisión de Personas Usuarías
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
CTP	Colegio Técnico Profesional
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
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DIMEX	Documento de Identificación Migratorio para Extranjeros
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
DDHH	Derechos Humanos

E

EBAIS	Equipos básicos de atención integral en Salud
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ECNT	Enfermedades Crónicas no Transmisibles
EDH	Educación en Derechos Humanos
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
FEA	Festival Estudiantil de las Artes

FECODIS	Federación de Organizaciones con Discapacidad
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
FDI	Frente por los Derechos Igualitarios
FIV	Fertilización <i>In Vitro</i>
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEVAL	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Centro América (por sus siglas en inglés)
FODELI	Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón
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
FTA	Fundación Trust para las Américas
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
GESO	Departamento de Gestión Preventiva en Salud Ocupacional

GIZ Agencia de Cooperación Alemana

GLP Gas Licuado de Petróleo

GMS Grupo Multisectorial

H

HCP Historia Clínica Perinatal

HNS Hospital Nacional Siquiátrico

HS Hostigamiento Sexual

SHS 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

ICAFE 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

ID Investigación por Denuncia

IFED Instituto de Formación y Estudios en Democracia

IGV Impuesto General sobre las Ventas

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
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INIV	Instituto Nacional de Infraestructura Vial
INS	Instituto Nacional de Seguros
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPEC	Instituto Profesional de Educación Comunitaria
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ITC	Instancias Territoriales de Consultas
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
ITSP	Índice de Transparencia para el Sector Público Costarricense
IVA	Impuesto sobre el Valor Agregado
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

J

JICA	Agencia de Cooperación Japonesa
JAPDEVA Atlántica	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

L

LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la UCR
LAFRPP	Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos
LEDS	<i>Low Emission Development Strategies</i>
LGBTI	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travestis e Intersex
LGME	Ley General de Migración y Extranjería
LZMT	Ley de la Zona Marítimo Terrestre

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
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MNCT	Mecanismo Nacional contra la Tortura
MNSCDPD	Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MRI	Mecanismo de Revisión Independiente
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MUPI	Mobiliario Urbano Para Información

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
OC	Opinión Consultiva
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA	Organización de Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONG	Organismos No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
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
PA	Personas Adultas Mayores
PFDC	Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil
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>Parnertship 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
PROA	Programa de Optimización del uso de Antibióticos
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
REDH	Red de Educación en Derechos Humanos
RIBCA	Red Indígena Bribrí y Cabécar
RIT	Red Interinstitucional de Transparencia
RITEVE	Revisión Técnica de Vehículos
RNC	Régimen No Contributivo de Pensiones
ROP	Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias

S

SAEP	Sistema de Administración de Estructuras de Puentes
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
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

SIG	Sistema Interagencial de Género (de Naciones Unidas).
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
SIMA	Sistema Informático Médico Administrativo
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
SITEPP	Sindicato de Trabajadores de la Empresa Pública y Privada
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SINIRUBE	Sistema de Información y Registro Único de Beneficiario
SNFJ	Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales
SNP	Servicios Nítidos Profesionales (empresa privada)
SIOR	Sistema de Información Organizacional
SIPO	Sistema Población Objetivo
SOA	Seguro Obligatorio Automotor
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUMEVIG Rica	Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

T

TAC	Tomografía Axial Computarizada
TICs	Tecnologías de Información y Comunicación

TMI Tasa de Mortalidad Infantil
TSE Tribunal Supremo de Elecciones

U

UAI Unidades de Atención Integral
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
UTCI Unidad Técnica de Consulta Indígena
UTLE Unidad Técnica de Listas de Espera
ULACIT Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología

V

VIF Violencia Intrafamiliar
VIH Virus de Inmunodeficiencia Humana

W

WPPT Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas

Z

ZMT Zona Marítimo Terrestre

Presentación

Nuestro tiempo plantea retos que creíamos superados para el pleno goce y disfrute –sin distinción alguna- de los derechos humanos. Porque persisten la intolerancia y la falta de solidaridad de quienes pretenden desconocerlos por no comprender su natural evolución, ni los cambios culturales que como humanidad vamos experimentando y que constituyen un concepto renovado de la dignidad.

En ese contexto, hoy adquiere particular relevancia para Costa Rica el mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República, de ejercer el control de la legalidad sobre las instituciones que conforman nuestro Estado Democrático de Derecho y de promover los derechos humanos.

En esta ocasión, el Informe Anual de Labores tiene una relevancia especial porque el próximo 1 de octubre la institución cumplirá 25 años de haber abierto sus puertas para asumir la responsabilidad de impactar vidas y comunidades. En ese ánimo de celebración también se inserta una realidad simbólica, cargada de significado y de sentimientos por estos años en los que hemos sido voz de cientos de miles de personas que han acudido a la Defensoría de los Habitantes en busca de respaldo, asesoría y orientación ante sus legítimas necesidades, expectativas e inquietudes. Es un valioso instrumento de control político y social que facilita una visión sobre el avance y los temas pendientes en materia de derechos humanos en el país.

El Informe Anual de Labores de este período, se compone de dos partes: la primera, presenta una mirada que repasa cómo se materializó la idea de creación de la Defensoría de los Habitantes y da cuenta de su labor de divulgar, promover y educar para el ejercicio y cumplimiento de los derechos humanos; y también, se traen a la memoria casos que han sido abordados a lo largo de su vida en la institucionalidad costarricense. La segunda parte, refiere al trabajo realizado durante el último período (2017-2018) respecto de todos los temas abordados e incluye una sinopsis estadística de la intervención institucional y un informe de las áreas de trabajo.

Con gran satisfacción y en cumplimiento de lo estipulado por la ley, presentamos este informe a las señoras diputadas, a los señores diputados y en especial a las personas habitantes, a quienes nos debemos, con la seguridad de que el mismo genere una incidencia significativa, coherente y manifiesta en la calidad de vida de las personas, a quienes se les han resuelto sus solicitudes y se les han restituido sus derechos.

San José, junio 2018

Juan Manuel Cordero González
Defensor de los Habitantes en funciones



Parte I

25 años de servir

**Informe Anual
de Labores
2017-2018**

1 Un mandato para consolidar nuestro Estado Democrático: génesis de la Defensoría de los Habitantes de la República

"...la protección de los derechos e intereses de los habitantes es la más sublime de las tareas a las que se puede aspirar en el ejercicio de la función pública"
Informe Anual 1994, pág. 20.

El origen más aceptado y conocido de una Institución como la que de hoy gozamos en Costa Rica, remonta al año 1713 en Suecia y aludía a la figura de un funcionario denominado "Ombudsman", término que puede ser traducido como "persona protectora"; la misma fue concebida para ofrecer tutela a las personas más desprotegidas en sus relaciones frente al poder del Estado. En sus inicios, era designado directamente por la monarquía, pero a raíz de los cambios constitucionales en Suecia en 1809, la designación es realizada por el Parlamento.

A raíz de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en la Segunda Guerra Mundial, la institucionalización de un ente con esas características, se extendió a otros países europeos, dándole un nuevo sentido a la condición humana de todas las personas de frente a su dignidad y derechos fundamentales.

En América, la incorporación de este funcionario a la vida jurídica y social, se realiza en el marco de la transición a la democracia, luego de que nuestras sociedades afrontaron períodos de despiadadas dictaduras militares, en las que se perpetraron cruentas violaciones a los derechos humanos.

Más concretamente en América Central, nacen las Procuradurías, Defensorías o Comisionados de Derechos Humanos, producto de los Acuerdos de Paz pactados en Esquipulas, luego de décadas de conflictos armados que desangraron la Región.

Aunque la historia costarricense no escenificó estos episodios de dolor y polarización social, sí experimentaba como en el presente, una sistemática tendencia a la violación de los derechos humanos, sobre todo los de las personas más vulnerables. Por ello hombres y mujeres visionarios, desde la Academia, la sociedad civil y el poder público, impulsaron con ahínco la creación de una institución que

ejerciera un efectivo control de la legalidad de los actos de la Administración Pública y la protección de los derechos e intereses de las personas, basando este control en lo que se denomina “la magistratura de influencia o de persuasión”, que no es ni más ni menos que el poder de la figura jurídica de emitir recomendaciones al sector público para revertir violaciones a los derechos e intereses de las personas, supeditando las consideraciones en el bloque de legalidad, la justicia y la moral.

En la Administración Monge Álvarez, por iniciativa del Poder Ejecutivo, un 7 de noviembre de 1985 se inician los trámites legislativos para la formulación de un proyecto de ley cuyo objetivo fundamental era acentuar el proceso de democratización del Estado costarricense, creando un órgano adscrito a la Asamblea Legislativa que complementara los controles clásicos de protección de los derechos fundamentales y que, al mismo tiempo garantizara el funcionamiento legal, justo, honesto y eficiente de la Administración Pública, con independencia funcional, administrativa y de criterio.

Ese proyecto de ley, fue el resultado del trabajo realizado por una Comisión que funcionó desde el Ministerio de Justicia de la época, y que hoy merece ser reconocida su labor; la misma estuvo integrada por la señora Eugenia Zamora, Defensora del usuario en el Registro Nacional; el señor Fabio León, Defensor de los derechos humanos para el Sistema Penitenciario; el señor Edgar Porras, Defensor de los derechos humanos para los refugiados; el señor Jorge Umaña, Procurador del Consumidor; el señor Mauro Murillo de la Unidad de Estudios Jurídicos; el señor Pablo Rodríguez, profesor de la UCR de la época; el señor Enrique Pochet, Viceministro de Justicia de la época; la señora Mayela Ruíz, asistente de la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Ministro de Justicia y Gracia de ese entonces, el señor Hugo Alfonso Muñoz Quesada. Además la citada Comisión contó con el acompañamiento del señor Álvaro Gil-Robles, Defensor del Pueblo Español, ya que la redacción originaria se inspiró en la Ley del Defensor del Pueblo de España.

Da inicio un amplio proceso de discusión, análisis y consulta a expertos, organizaciones de sociedad civil e instituciones, culminándose con la aprobación de la iniciativa por parte de la Asamblea Legislativa, el 17 de noviembre de 1992, durante la Administración Calderón Fournier.

La Defensoría de los Habitantes, inició formalmente funciones en el mes de abril de 1993, en un espacio físico facilitado por la Contraloría General de la República. En sus albores un grupo de personas se propusieron de manera entusiasta y mística asumir un gran reto: defender y promover los derechos humanos del país. Sus nombres, -seguidos de quienes se han incorporado a la Institución a través de sus veinticinco años de existencia- quedaron grabados en las páginas de la historia de la Defensoría de los Habitantes. Ellos fueron las y los que abrieron el sendero: Rodrigo Alberto Carazo Zeledón, Joyce Zürcher Blen, Max Alberto Esquivel Faerron, Kathya Rodríguez Araica, Oscar Solera Urcullo, Lilliana Arrieta Quesada, Mario Montero Quirós, Carlos González Ledezma, Alfredo Blanco Odio (q.d.d.g), Ana María Jiménez Rodríguez, Ana Cecilia Vargas Vives, Anna Theresa Esquivel Zamora, Alba Pascua Vargas y Rodolfo Quirós Cedeño.

El 1 de octubre de 1993, la Defensoría se trasladó a una casa en Sabana Norte, sin contar con los servicios de comunicación y cómputo adecuados, pero ello no impidió que solo ese primer mes se atendieran mil sesenta y una consultas. El mencionado 1 de octubre de 1993, al ser las 7:30 a.m. de la mañana se recibió a la primera persona en plantear una queja, el señor Luis Alberto Jaén Martínez.

Don Luis Alberto escribió en el libro de la Institución las siguientes palabras:

“Ante la debacle de la juridicidad en todos los sectores de la Administración Pública, la Defensoría de los Habitantes surge como la gran esperanza para que se le devuelvan al pueblo sus derechos. En ese sentido deposito aquí toda mi fe” Informe Anual 1993, pág. 48.

Desde el momento que inicia su labor al día de hoy, se ha contado con el concurso de siete Defensores y de Defensores Adjuntos. Es en este momento de celebración del XXV Aniversario, el propicio para recordar y reconocer a quienes han servido con visión, humanidad, pasión, valentía, independencia y muchas otras características más, como jercas y han entregado lo mejor de sí para hacer de la Defensoría la institución que hoy tenemos las y los costarricenses. Ellos y ellas son: Rodrigo Alberto Carazo Zeledón y Joyce Zürcher Blen, Sandra Pizsk Feinzilber y Rolando Vega Robert, José Manuel Echandi Meza y Max Alberto Esquivel Faerron, Lisbeth Quesada Tristán y Daniel Soley Gutiérrez, Ofelia Taitelbaum Yoselewich y Luis Gerardo Fallas Acosta, Montserrat Solano Carboni y Juan Manuel Cordero González.

La Institución quiere reconocer a quienes sirven al país desde esta trinchera y como un pequeño pero justo homenaje con gran aprecio mencionamos sus nombres:

Kenneth Agüero, Manuel Aguilar, Marvin Alpízar, Laura Alvarado, María Fernanda Álvarez, Carlos Álvarez, Francini Álvarez, Julio César Arana, Mariana Arand, Elieth Araya, Nathalie Araya, Inti Ardón, Laura Arguedas, Juan José Arroyo, Adrián Azoifeifa, Tatiana Barboza, Geovanny Barboza, Ingrid Berrocal, Gabriela Bolaños, Guillermo Bonilla, Mary Anne Brown, Rodolfo Calderón, Susana Calvo, Kristel Campos, Oscar Campos, Patricia Campos, Jeannette Carrillo, Mónica Castillo, Rodolfo Castillo, Silvia Castillo, Gina Castro, Lilliana Castro, Roxana Chacón, Yhorlys Chacón, Alexander Chacón, Yolanda Chamberlain, Fabricio Chavarría, Guiselle Chavarría, Roxana Chavarría, Sarita Chaves, Floria Coronado, Nazareth Correa, Pilar Cortés, Luis Fernando Cortés, Roberto De Prado, Catalina Delgado, Hazel Díaz, Wendy Durán, Leonel Elizondo, Lorna Elizondo, Hugo Escalante, Olga Espinoza, Pablo Fernández, Ruddy Fernández, Laura Fernández, Gustavo Fernández, Marvin Fernández, Mario Figueroa, Shelley Flores, Rebeca Gallardo, Alejandra Gamboa, Martha Gamboa, Laura Garita, Ericka Godoy, María Fernanda Gómez, Floribeth González, Diana Gunther, Héctor Gutiérrez, Julio Hernández, Marvin Herrera, Marjorie Herrera, Álvaro Herrera, Andrea Hidalgo, Gladys Jiménez, Juan Miguel Ledezma, Juanita Lee, Carlos Eduardo León, Otto Lépiz, Sandra Li Chen, Gloriana López Fuscaldo, Ana Laura López, Virginia Marín, Jorge Marín, Peggy Marín, Gustavo Matarrita, Mariela Matarrita, Vivian Medina, Mauricio Medrano, Rosaura Meza, Walter Meza, Federico Monge, Ana Lorena Montero, Patricia Montero, Yancy Mora, Milagro Mora, Gabriela Mora, Alejandra Mora, Tatiana Mora, Paula Mora, Flor de María Moya, Eloisa Muñoz, Elieth Murillo, Frengie Narváez, Rossana Nassar, Laura Navarro, Mario Navarro, Sonia Obando, Julio Obando, Luis Obregón, Laura Odio, Heidy Oviedo, Alina Paniagua, Álvaro Paniagua, Alba Pascua, Juan Carlos Pereira, Rafael Pérez, Kattia Pérez, Jenny Phillips, Johanna Porras, Zaida Quesada, Luis Guillermo Quesada, Roxana Quirós, Kalina Quirós, Carolina Ramírez, Osvaldo Ramírez, Ronald Retana, Luis Richmond, Franklin Ríos, Ligia Rivera, Hernán Rojas, José Pablo Rodríguez, Kathya Rodríguez, Gabriela Rodríguez, Víctor Rojas, Karen Román, Jacqueline Romero, Yorleny Salas, Ronny Salazar, Jean Paul San Lee, José Fulvio Sandoval, Beatriz Segura, Angie Serrano, Ana María Serrano, Hannia Silesky, Alejandra Sobrado, Ivannia Solano, Alejandra Solano, Lilliana Solano, Angélica Solera, Lisette Solís, Ahmed Tabash, Carlos Valerio, Ruth Valverde, Jerhyn Varela, Esteban Vargas, José Manuel Vásquez, Francisco Vega, Alejandra Vega, Patricia Villalobos, Róger Viquez, David Walsh, Mario Zamora, Ana Karina Zeledón, Rossy Zúñiga.

Recordamos con respeto a los exfuncionarios y exfuncionarias que han fallecido: Eduardo Biolley, Alfredo Blanco, Humberto Cordero, Amalia Cordero, Lira Violeta Hernández, Lilliana Jiménez, Mercedes Mata, Arnoldo Rubio, José Manuel Ureña, José Ramón Zúñiga.

Pero muy especialmente el reconocimiento es para los y las habitantes del país, quienes como lo hizo don Luis Alberto Jaén en 1993, siguen confiando en la Defensoría de los Habitantes, que pretende ser la voz de quienes no tienen voz.

2 | A 25 años del mandato en promoción de derechos humanos

La Educación en Derechos Humanos (EDH) es una herramienta indispensable para el ejercicio de una ciudadanía plena y es concebida como una obligación ineludible de los Estados, para robustecer y defender la democracia y así fortalecer el Estado Social de Derecho.

Esta labor educativa se propone además, contribuir a generar las condiciones necesarias para construir y sostener una cultura de paz, basada en relaciones de respeto a las diferencias, libre de todas las formas de violencia y discriminación y garantizar una vida digna que posibilite el goce y disfrute pleno de todos los derechos humanos a todas las personas, en todos los espacios de la vida.

El derecho a la educación incorpora el derecho a la EDH. La Constitución Política de 1949, regula lo referente a la educación como garantía y mandato del Estado costarricense. La Ley Fundamental de Educación de 1957 establece: "todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada". Sin embargo, los mandatos anteriores no resuelven aun, la ausencia de una Política, que impulse de manera integral y sistemática la EDH, que busque la consolidación de una cultura de respeto de los principios de los derechos humanos, tanto a nivel de la institucionalidad pública como los espacios de la esfera privada, familiar y comunitaria.

Costa Rica no ha dado cumplimiento pleno de los planes mundiales de EDH ni de las declaraciones que como país se adoptan en este campo ante el concierto de las naciones. Este compromiso plantea la urgente necesidad de abrir espacios reales y sostenibles de participación ciudadana para hacer efectiva la incidencia de las personas en todos los espacios y niveles de la política pública y contribuir de esta forma a devolver la confianza ciudadana en la acción del Estado y sus instituciones.

La EDH impulsada en la Defensoría de los Habitantes desde su creación, aglutina acciones para incentivar la participación de la sociedad civil y de los grupos organizados tanto en la defensa como en la apropiación de derechos cuyo accionar se ha concebido bajo un enfoque que sustenta la autonomía de la organización y aporta subsidiariamente a reforzar un tejido social que estimula la defensa de los derechos inspirado en un círculo virtuoso: más tejido social, mayor autonomía de la participación y viceversa.

El rol de la sociedad civil remite esencialmente a considerar su participación e incidencia ciudadana lejos de un espacio neutral, sino como parte del eje central de un Estado Social de Derecho, un Estado cuyos intereses están orientados a conseguir el bienestar de la población. En este sentido la participación debe preverse con dimensiones técnicas y políticas. Dimensiones políticas porque la participación en todas sus formas debe ser parte de la cultura institucional y comunitaria en la conducción del poder, con el fin

de concebirla y permitirla como una acción práctica sobre la cual se sostiene el sistema democrático y permite además a sus integrantes un ajuste permanente de acuerdo a la realidad. Este ajuste requiere una oportuna instrumentalización de los espacios y las oportunidades por lo que requiere de instrumentos técnicos, esta dualidad de política y técnica son necesarias para que la participación sea más que un mero discurso teórico.

La Defensoría desde su mandato de promoción y educación en derechos humanos se ha propuesto impulsar esta participación, aunque está claro que como punto de partida el contexto que se vive presenta algunas dificultades, pues estamos en tiempos de tensión de fuerzas que tratan de disminuir los logros alcanzados frente a una demanda social creciente expresada por distintos grupos y sectores que claman por ser parte activa en la distribución de los beneficios del desarrollo nacional. El país debe reconocer con preocupación el aumento de la pobreza y la desigualdad y tomar las medidas urgentes que correspondan para revertir este proceso acelerado de exclusión que lleva a la discriminación y vulnerabilidad.

Históricamente la intervención de la Defensoría en este campo ha procurado siempre incidir en doble vía: sociedad civil y sector público, ambos actores requieren reconstruir en forma permanente el sentido de la confianza y de solidaridad para construir nuevos paradigmas y acuerdos basados en el respeto a los derechos humanos de toda la población, sin exclusión alguna.

A continuación presentamos los desafíos que ha tenido la Defensoría en este campo, en tres etapas: la primera, durante su apertura y ubicación en el concierto institucional; la segunda, en la construcción de un tejido social para la promoción y defensa de derechos; la tercera, la consolidación de una intervención de educación en derechos humanos por medio de procesos de información, promoción, divulgación y capacitación de derechos en todo su accionar.

En la actualidad, la Institución considera que su mandato en materia de EDH impulsado tanto por el área técnica especializada como por las direcciones de defensa, se orienta a la apropiación, ejercicio y defensa de los derechos humanos hacia los siguientes objetivos:

- Consolidar conocimientos, actitudes, destrezas y habilidades de las personas, comunidades y colectivos sobre sus derechos, junto a los derechos de otras poblaciones y colectivos, así como de las políticas públicas y otros recursos para hacerlos efectivos y,
- orientar y fortalecer la injerencia de todas las personas en los espacios democráticos y de participación ciudadana, contribuyendo a generar las condiciones para garantizar espacios de diálogo social respetuosos y constructivos con la institucionalidad pública, en un clima de confianza y respeto mutuo.

Acciones a favor de la Educación en Derechos Humanos en cumplimiento del mandato de la Defensoría de los Habitantes

Este es el relato de una joven institución, cuyas acciones en el tiempo han dado contenido a lo que hoy es una tarea fundamental, la EDH. Paso a paso, se han generado acciones encaminadas a fortalecer la participación ciudadana, para alcanzar la exigibilidad sobre la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos brindados por las instituciones del Estado. De igual forma en este camino se han tendido puentes con la institucionalidad pública para contribuir a generar los cambios requeridos en el funcionariado nacional, con el propósito de que la gestión de la cosa pública cuente con nuevas herramientas para cumplir con las responsabilidades del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la población de acuerdo a la legislación interna y a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Estos 25 años de interacción para y con los y las habitantes del país, forjaron las bases de lo que hoy es la Defensoría de los Habitantes. Es mediante la exaltación de la voz de la ciudadanía que se define desde el primer día, el rumbo de la Institución. Al mirar hacia atrás, se pueden divisar claramente estas tres etapas de trabajo arduo. Desde la apertura de la Institución se tuvo claro que se requería escuchar la opinión de todas las personas y de los sectores interesados, para conocer las expectativas que se tenían de la nueva Institución. De esta forma la naciente Institución consulta a la población, y solicita propuestas acerca de su estructura y temas a tratar mediante encuentros ciudadanos en San Ramón, Liberia, Paraíso, Ciudad Quesada, Palmar Sur, Limón, Heredia y San José. Cabe señalar que esta iniciativa fue un hito no repetido en la institucionalidad del país y contó con el soporte de la cooperación internacional.

Estos foros de consulta pública, sirvieron para posicionar la Institución y principalmente para “disipar el alto grado de escepticismo de muchos ante la creación de una institución con nombre tan pretencioso”. Otro elemento importante de ese periodo lo constituyó la definición de procesos de trabajo ágiles y sumarios, con las y los habitantes y en palabras de ese momento “desjudicializada y componedora”.

En la segunda etapa con el impulso y gestión del posicionamiento institucional, se desarrollaron estrategias de divulgación y promoción de derechos en comunidades y para poblaciones específicas, en un trabajo importante de coordinación con el Tribunal Supremo de Elecciones, la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial. Apoyados en la información de MIDEPLAN, Estado de la Nación y la Academia se priorizó el trabajo en las zonas y poblaciones con mayor grado de vulneración. Para ello, mediante investigaciones de campo por medio de acercamientos sucesivos a la realidad, se generaron acciones y metodologías que reconocieron siempre las necesidades y condiciones distintas de grupos, comunidades y poblaciones. Se diseñaron mecanismos e instrumentos para acompañar procesos de exigibilidad de derechos.

De esta forma, las mujeres, la población migrante, los pueblos indígenas, las personas menores de edad y las adultas mayores de zonas con niveles menores de desarrollo económico y social, fueron los primeros en recibir una atención de la Institución, para otorgarles información y conocimientos sobre su condición de personas sujetos de derechos, así como de las obligaciones del Estado en la garantía y protección de los mismos.

La tercera etapa, se extiende hasta la actualidad, y se nutre del grado de madurez y experiencia institucional que permite acceder a grupos específicos de población de manera más consistente y sostenida. La estrategia inicia con la apertura de una unidad administrativa especializada dentro de la estructura institucional, cuyo mandato puntual es el desarrollo de acciones de EDH, dirigida a la sociedad civil y a la institucionalidad pública, para lo cual se construye un modelo metodológico de intervención y una estrategia de cobertura geográfica a nivel nacional, ya que la Institución no contaba con una estructura de oficinas regionales como la existente en la actualidad.

Esta estrategia permitió consolidar procesos de formación en derechos humanos hacia distintos colectivos de la sociedad civil, organizaciones o grupos de presión social, así como instituciones públicas, con el propósito de contribuir a potenciar el conocimiento y la exigibilidad de los derechos humanos, así como de fortalecer las condiciones necesarias para propiciar un diálogo social respetuoso y asertivo entre los actores claves en distintos espacios. El nivel alcanzado posibilita avanzar en la formación sobre los mecanismos nacionales e internacionales para la garantía, defensa y exigibilidad de los derechos humanos.

Principales procesos y resultados

Primera etapa. Se presenta a la vida pública del país una institución garante del control de legalidad y justicia, que asumiría la función de mediar entre ella y la institucionalidad pública. La nueva institución, pone en marcha una estrategia de información y comunicación a nivel nacional, sobre los objetivos y los proyectos con que nacía, así como también la información necesaria para facilitar el acceso a los servicios del entramado que conforma la institucionalidad pública, que aparecen a los ojos de sectores excluidos históricamente, como lejanos y complejos. Esta acción se lleva a cabo mediante el proyecto de **Unidades Móviles** que logró desarrollarse gracias a la cooperación de la Unión Europea. Se contó con un equipo de promotores que se desplazaban por todo el territorio nacional con el propósito de llegar a las comunidades más alejadas y a los sectores más vulnerados con el fin de brindar información y atención inmediata a las necesidades de la población ante la acción o inacción del Estado.

Desde sus primeros pasos la Defensoría se presenta ante las comunidades con una escucha respetuosa ante las demandas y necesidades de las y los habitantes y se propone ser la voz de los que no tienen voz, esto permite ganar la confianza de las personas, condición que se mantiene hasta el día de hoy. Se dispuso desde un principio que ningún habitante que solicitara la intervención de la Defensoría debería irse con las manos vacías.

De esta manera, en esta etapa se trabaja y construye el valor de **la denuncia** como un instrumento fundamental en defensa de los derechos de las personas, ante la acción u omisión del Estado y sus instituciones, paralelamente, se procuran programas de acercamiento y conocimiento de la población sobre el sector público para que se pudieran identificar cada una de las competencias y así mediante un acto de soberanía exigir resultados que por ley y mediante el diseño de políticas públicas, se debían cada una de éstas, a las demandas de la población.

Desde los primeros pasos que da la Institución, camina junto a todas esas personas que día a día luchan solas o colectivamente para que sus derechos y necesidades sean una realidad. La Defensoría se plantea entonces el reto de ser una institución dinámica, flexible ante las exigencias de cada momento histórico y a las necesidades distintas de los y las habitantes, que son su razón de ser. Se propone desde ese momento ser una institución que no espera las demandas de atención, sino que se acerca a las personas en sus comunidades y facilita así la comunicación y fomenta el diálogo.

La Defensoría mediante sus primeros informes anuales, centra su preocupación ante los hallazgos de que casi un 60% de los asuntos denunciados por las y los habitantes, las instituciones o el personal involucrado no podían justificar adecuadamente su actuación u omisión, por lo tanto, quedaba en evidencia que habían procedido incorrectamente. Ante esta situación tanto la insatisfacción como la preocupación crecen.

En 1997, se realizó un proceso de sistematización de la labor de los equipos de las siete unidades móviles, lo que permitió redefinir la propuesta conceptual y metodológica, de cara a la experiencia acumulada. Las nuevas acciones fueron fortalecidas introduciendo métodos más eficientes para propiciar el acercamiento a las comunidades, de manera tal que se produjera una efectiva participación de las personas en los procesos de toma de decisiones.

Se impulsó además el "Proyecto de divulgación y promoción de derechos de los habitantes en zonas urbano-marginales del área central del país." En esa acción se involucraron comunidades e instituciones y se utilizaron todos los recursos pedagógicos y didácticos disponibles para hacer efectiva la promoción y la difusión de los derechos y libertades fundamentales. Se logró el contacto con poblaciones o grupos heterogéneos, lo que incidió en el nivel de receptividad. Destacaron algunas comunidades y poblaciones que presentaron gran interés y participación, lo que llevó a considerar la importancia de desarrollar

una iniciativa de agentes multiplicadores de los derechos humanos y la defensa de los mismos en las comunidades. Se diseñaron programas de capacitación dirigidos a la sociedad civil y al sector público, en los temas de mayor interés para la población, tales como derechos de población migrante, población con discapacidad, población menor de edad, mujeres, servicios de salud, derecho a un ambiente sano, derecho a la educación, entre otros. En esa misma etapa, se procedió al establecimiento de los Comités Cantonales de Defensa para la promoción y sensibilización de los derechos humanos con participación de funcionarios públicos y de la sociedad civil.

Esta nueva Institución tenía el desafío de construir alianzas y desarrollar acciones para cumplir con el mandato de EDH y contribuir en el mejoramiento de la gestión pública y la calidad de vida de la población. Lo que implicó incorporar elementos tecnológicos y organizativos para favorecer la eficiencia y óptimo aprovechamiento de los recursos, este campo fue un reto para la Defensoría. El rescate de la ética pública fue un elemento movilizador en el trabajo con instituciones. Los esfuerzos estuvieron dirigidos, a diseñar y ejecutar acciones de información y divulgación para posicionar la Institución en el imaginario social y generar confianza y credibilidad en la sociedad en su conjunto.

Segunda etapa: bases para la participación ciudadana y la incidencia en la gestión pública

Con la experiencia acumulada la Institución apuesta por un proceso estructurado de EDH, mediante el Proyecto "Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses" que sin el invaluable apoyo del Gobierno de Finlandia, hubiera sido imposible llegar de nuevo a todos los rincones del país. Se definió que la estrategia de descentralización de la acción institucional se haría por medio de procesos ambulatorios donde, sin necesidad de sedes regionales, se posibilitara el acceso a la información, a la difusión y capacitación en el campo de los derechos humanos a las distintas comunidades del país, a la vez que los habitantes de todas las regiones tuvieran acceso a los servicios de asesoría y defensa.

Desde el inicio del proyecto, se definió que el ingreso a las distintas Regiones se realizaría de manera progresiva para permitir una acumulación de experiencia y poner a prueba la metodología de intervención diseñada, y realizar los ajustes de acuerdo a las necesidades encontradas en cada una de las Regiones. La primera Región con la que se estableció contacto fue la Región Chorotega, seguida de la Región Brunca como la segunda área geográfica de influencia, posteriormente la Región Atlántica y finalmente las Regiones Pacífico Central y la Huetar Norte.

En el trabajo directo con los grupos sujetos de la acción institucional, se utilizó una metodología participativa, entendiéndola como un proceso integrador, activo y formativo para promover una transformación personal y colectiva en los procesos de promoción y difusión de derechos humanos. Este concepto se constituye en el instrumento básico para la elaboración de los módulos de capacitación de las distintas temáticas. Los temas y grupos prioritarios en el trabajo de promoción, difusión y capacitación en derechos humanos fueron: derechos de la población con discapacidad, la violencia contra las mujeres, la juventud, población indígena, participación ciudadana, medio ambiente, migración internacional. El trabajo realizado contempló actividades de organización y coordinación con instituciones y organizaciones comunales o regionales, junto a las actividades de capacitación, difusión y promoción en todas las regiones del país.

Se abrieron espacios ambulatorios de defensa y consulta en distintas localidades con el propósito de que los y las habitantes de las regiones tuvieran la posibilidad de la atención personalizada por parte de profesionales de la Institución y de manera simultánea se desarrollaron procesos de educación en derechos humanos.

Se impulsaron distintas iniciativas orientadas al fortalecimiento institucional para abrir espacios reales de participación ciudadana. Ejemplo de ello fue el trabajo realizado con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ya que su labor exige una relación constante con las personas de las comunidades, lo que obliga a fortalecer las capacidades para el diálogo y la negociación, para la intervención en territorios para la implementación de proyectos de infraestructura. Si bien ésta es una de las instituciones encargadas de acortar distancias en la comunicación, no le ha sido fácil comunicar a las comunidades las ventajas de algunos proyectos. Generalmente ha sido una relación vertical en la que la institución informa sobre los proyectos a ejecutar.

Ante esta situación el Área de Planeamiento Ambiental solicitó el apoyo de la Defensoría, para conocer acerca de los mecanismos de información y participación ciudadana, consulta, negociación con las comunidades, considerando los derechos que les asisten. Se trata de que el proyecto a desarrollar se ajuste a las necesidades de las comunidades, y que se minimicen los efectos negativos de éste en el campo social, ambiental y cultural. Este proceso tuvo el propósito de desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas en el personal para impulsar un diálogo respetuoso y una comunicación asertiva que permitió anticipar posibles conflictos sociales que pudieran significar obstáculos para las partes involucradas.

La apertura de espacios de participación constituye un factor fundamental en el respeto de los derechos de las personas que habitan en las comunidades y que serán afectadas de alguna manera por el desarrollo de proyectos de infraestructura. El trabajo con las comunidades requiere de insumos técnicos para el establecimiento de estos vínculos en el marco de la participación ciudadana, principalmente cuando existe incertidumbre sobre las repercusiones desde que se llevan a cabo los respectivos estudios de factibilidad y de impacto ambiental. Preocupa en estos casos la conciliación de intereses locales con la obligación legal de la institución en cuanto a las soluciones energéticas del país, sobre todo frente a un inminente crecimiento en la demanda. Este es un reto a futuro.

Por otra parte en coordinación con la Comisión de VIH del Ministerio de Educación, se desarrolló un exitoso programa de capacitación con Asesores Nacionales Académicos, de Educación Especial, de Orientación y de Educación de Adultos. Para ello se contó con el apoyo de las autoridades ministeriales. La capacitación sirvió de marco para realizar la entrega técnica del material elaborado y para analizar la capacidad operativa del MEP en esta materia, específicamente la Institución en conjunto con el Ministerio de Salud debía incluir en los programas, temas sobre los riesgos, las consecuencias y los medios de transmisión del VIH, las formas de prevenir la infección y el respeto por los derechos humanos de las personas que viven con VIH.

Se elaboró un módulo de capacitación y material didáctico sobre este tema y se definieron grupos básicos en el proceso de difusión y capacitación, entre ellos se encuentran: inspectores del Ministerio de Trabajo, personal del Ministerio de Educación, Contralorías de Servicios y organizaciones no gubernamentales, dando énfasis a jóvenes y mujeres. La capacitación se orientó a compartir información sobre la enfermedad, formas de prevención, población afectada, estableciendo el marco jurídico existente para garantizar la defensa de los derechos de las personas con VIH y sus familias en todos los campos, el derecho a una vida digna, a la no discriminación, al empleo, a la salud, a la educación, a la vida comunitaria, dejando claro que el tema trasciende el sector salud y por las características de la pandemia, debe ser un tema transversal en la acción de todos los sectores.

Experiencias binacionales

a. Familias indígenas migrantes ngöbes: principales retos hacia la garantía de derechos.

Entre los años 2002 y 2003 a través de actividades de promoción y divulgación de derechos, la Defensoría toma contacto con las comunidades ngöbes de los territorios del sur del país, conocien-

do la falta de presencia institucional y la consiguiente violación de los derechos a sus habitantes. Durante el 2004 se inician acciones de coordinación e intercambio con la Defensoría del Pueblo de Panamá, teniendo clara la importancia de un abordaje conjunto en este campo.

Sobre estos acuerdos se convoca un primer encuentro binacional, con la presencia de ambas Defensorías y personas representantes de los territorios ngöbes de Costa Rica y la Comarca Ngöbe-Buglé de Panamá y personal de distintas instituciones de ambos países, el cual se lleva a cabo en Golfito. En esta oportunidad las personas representantes de organizaciones y comunidades acordaron trabajar sobre tres aspectos básicos: salud, educación y migración, con actividades en cada país. Se realizaron distintas acciones para promover el acceso de los derechos humanos y fundamentales del pueblo ngöbe asentado naturalmente entre Costa Rica y Panamá, por medio de una estrategia binacional e interfronteriza que involucró la participación de ambos gobiernos, sus instituciones, instancias regionales y organizaciones indígenas representativas, con el objetivo de que se establecieran las condiciones para que el pueblo ngöbe ejerciera sus derechos: a salud, trabajo y registro así como facilidades migratorias, fortaleciendo el ejercicio democrático y la convivencia interfronteriza en el marco de la autodeterminación con perspectiva de género, niñez y juventud. Los resultados fueron importantes pues se contribuyó al diálogo en la búsqueda de soluciones a un viejo problema con la presencia de actores claves.

b. Juventud y relaciones entre los pueblos. De gran impacto fue también el trabajo realizado con jóvenes en las zonas fronterizas con Nicaragua, donde el objetivo fue impulsar un diálogo respetuoso y fraterno con los jóvenes de ambos países, provenientes de las zonas fronterizas, con el propósito de promover una convivencia de respeto y amistad entre los dos pueblos. Se realizaron varias actividades en ambos países, se promovió un interesante y fructífero diálogo binacional con la juventud y municipalidades de ambos países así como la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua.

Capacitación dirigida a organizaciones de mujeres: género y violencia. Es importante anotar que este proceso tuvo una importante cobertura. Esto evidencia el serio problema existente a nivel nacional, pues por lo general este tema es solicitado como prioritario en más del 90% de los cantones del país. Los talleres de capacitación dirigidos a las organizaciones de mujeres de diversas comunidades costarricenses tuvieron como objetivos generales: lograr por parte de las participantes, un mayor conocimiento de los mecanismos de promoción, defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres, dando énfasis al derecho a una vida libre de violencia.

Lo anterior implicó abordar temas sobre la socialización diferencia por género, las causas y manifestaciones de la violencia de género en el ámbito público y en el ámbito privado, con mayor énfasis en este último, violencia en la vida familiar e invisibilización del trabajo doméstico, la transmisión de roles, mitos, estereotipos, relaciones de poder y subordinación entre los géneros, origen de la violencia, la discriminación y la ausencia de equidad en el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, así como los instrumentos y mecanismos de protección y su acceso, la importancia de las organizaciones de mujeres en la defensa efectiva de los derechos humanos. Como resultado de estos procesos las organizaciones de mujeres tuvieron el apoyo y el seguimiento institucional por más de dos años para que ellas replicaran los procesos de capacitación y ampliar de esta forma el impacto y cobertura en las comunidades.

Regionalización de la Defensoría de los Habitantes. Posteriormente, se abren las oficinas regionales, siguiendo una metodología de participación ciudadana. Hoy la Defensoría cuenta con 6

Oficinas Regionales: la más antigua en Liberia, posteriormente se abrió una en San Carlos, otra en Pérez Zeledón, Ciudad Neily, Limón y Puntarenas, sucesivamente.

La Defensoría al iniciar la década del nuevo siglo cuenta con un equipo de profesionales con experiencia y formación en educación en derechos humanos y con programas de capacitación en todo el territorio nacional. Desde el trabajo comunitario se ha consolidado una plataforma de organizaciones, líderes y lideresas comunales que no solo reconocen el papel de la Defensoría sino que son replicadores de conocimiento. Además del apoyo brindado a las instituciones públicas para propiciar un trato ciudadano digno, junto a un esfuerzo para contribuir a generar, conocimientos, capacidades y habilidades para el diálogo social y apertura para la participación ciudadana efectiva.

Un proceso de decrecimiento de los estándares en seguridad social golpea a las poblaciones menos favorecidas, lo que exige en materia de educación y acompañamiento priorizar acciones para que se fortalezca el régimen democrático, poder llegar a acuerdos y sobre todo mantener a la población informada para la participación estratégica en la toma de decisiones. La sostenibilidad democrática exige cambios y profundización de la instrumentalización de metodologías de rendición de cuentas, transparencia y participación. Asimismo el trabajo comunitario y regional requiere ser abordado en forma paralela al trabajo con grupos de presión con vasos comunicantes para el crecimiento de ambos sectores.

Tercera etapa. Participación y rendición de cuentas con estándares nacionales e internacionales. La Defensoría se posiciona ante la mirada internacional, con una sólida labor de EDH a lo largo de estos 25 años y se convierte así en una instancia acreditada como Institución Nacional de Derechos Humanos con estatus A, según los Principios de París. Lo cual permite, acceder directamente a espacios de defensa internacional para garantizar los derechos de los habitantes del país. Desde sus inicios impulsa acciones para empoderar a los y las habitantes mediante procesos de EDH y acompañamiento en iniciativas ciudadanas con la finalidad de construir y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía activa y consciente.

Estos procesos requirieron profundizar la construcción de metodologías y modelos de intervención, que implicó pasar de la información y la capacitación a acompañar mesas de diálogo e interrelaciones sostenidas en el tiempo entre la sociedad civil y el sector público; fortalecer una sociedad civil protagonista del desarrollo, que reconozca el entorno de acción del Estado, y sea capaz de ejercer la ciudadanía plena y medir las relaciones cambiantes del entorno.

Igual interés merece el establecimiento de mecanismos, instrumentos y espacios de rendición de cuentas de la acción desarrollada por las instituciones, en este accionar se deben tener presentes las obligaciones contraídas por el Estado en materia de derechos humanos. Se requiere que las instituciones mejoren sus capacidades resolutorias y renueven los procesos de gestión, y se institucionalice una nueva mirada desde los derechos humanos. Paralelamente se deben establecer las condiciones que garanticen el buen trato ciudadano, erradicando actitudes de discriminación, prejuicios y estereotipos que estigmatizan a las personas usuarias, ambas acciones permitirán recuperar la confianza y credibilidad de la institucionalidad pública y de la democracia como un todo.

Algunos ejemplos de los procesos impulsados:

1. Los objetivos de EDH mencionados que han sido el norte de la acción que proponen contribuir a la construcción de una sociedad civil proactiva y respetuosa de las diferencias, con vocación al diálogo social y un sector público garante de derechos, lo que permite la consolidación de la Red de Educación en Derechos Humanos (REDH). Un colectivo integrado por instituciones y organizaciones que buscan

incidir de manera permanente para consolidar procesos de EDH en distintos espacios de la vida nacional, teniendo claro que ésta es una herramienta esencial para cumplir con los compromisos del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas. Si bien la REDH ha sido impulsada por la DHR, la iniciativa se ha venido consolidando gracias a que las instancias representadas, año con año se involucran de una manera responsable y comprometida desarrollando foros, encuentros, seminarios, dirigidos distintos públicos.

En los últimos años ante el vacío de una Política Nacional de Educación en Derechos Humanos, la Red desarrolla distintas acciones que permiten concluir con un importante aporte para la construcción de política pública con el documento, "Bases para una Política Nacional de Educación en Derechos Humanos". De esta manera se cuenta ya un instrumento base debidamente consultado y con un proyecto de Decreto Ejecutivo consensuado para avanzar en la elaboración de la Política Nacional de EDH y su respectivo Plan de Acción.

2. El derecho a la tierra de la población afrocaribeña es un tema recurrente de interés de este grupo étnico que salta como necesidad insatisfecha en las actividades de capacitación, ante lo cual se brinda especial importancia en el tema, ya que de no encontrar alternativas de solución se puede provocar un conflicto de magnitud alarmante en la región caribeña del país. Se realizó una investigación y una devolución de avance acerca del estado de situación de los derechos de la población en el Caribe Sur, profundizando acerca de sus calidades como pueblo ancestral y las garantías procesales.

Durante los dos últimos años en coordinación con la UCR, COLIPRO y el MEP se impulsa un proceso de capacitación sobre interculturalidad y racismo a todas las direcciones regionales de ese Ministerio como un compromiso institucional, que contribuyó a hacer efectiva la modificación de la Constitución Política y reconocernos como un país multiétnico y pluricultural.

3. El problema ambiental que reúne a grupos de presión y comunidades para exigir soluciones a las instituciones responsables, ha sido un tema de atención permanente en los procesos de EDH, la contaminación, el abandono de los ríos por parte de las instituciones y de la sociedad civil, la deforestación, la atención de las áreas protegidas y los temas de contaminación en general, han tenido una atención permanente de cara a las necesidades y requerimientos de la población. La conservación y protección de cuencas, un modelo de alianzas privadas y públicas, es una experiencia de varios años de acompañamiento ante solicitudes de la ciudadanía organizada, se han acompañado procesos de exigibilidad para garantizar la protección de las cuencas del río Torres y el río Damas.

4. El desarrollo de acciones de información y capacitación dirigidas a generar los cambios requeridos para garantizar el respeto de las personas menores de edad, no solo en la educación formal, sino desde las comunidades y las organizaciones de base comunitaria, ha sido una prioridad en el trabajo desarrollado a través del tiempo. Pocos docentes y líderes comunales se comprometen con la apertura de espacios para dialogar, construir y cimentar una ciudadanía democrática; estas acciones en la educación formal se visualizan como algo extra-curricular que no es evaluado en los centros educativos, ni mucho menos en los centros de educación técnica o superior. La comunidad en general estigmatiza a las personas jóvenes y las concibe como vagas y desinteresadas de la realidad nacional, constituyéndose en un grupo vulnerabilizado.

En esta tarea se realizan múltiples acciones que van desde participar en proyectos para estimular el uso del enfoque en derechos humanos en los Festivales Estudiantiles de las Artes (FEA), pasando por la iniciativa de proponer metodologías y generar capacidades y compromisos del personal docente y los y las estudiantes para que el Trabajo Comunal Estudiantil pueda ser diseñado y ejecutado con enfoque de derechos humanos. Se contribuye también con los esfuerzos del MEP para generar las condiciones

para avanzar en la iniciativa de desarrollar centros educativos libres de discriminación. Estas acciones han sido constantes y diversas a través del tiempo.

5. En este mismo eje de acción se lleva a cabo el proyecto; "El Teatro de Ibsen y la consolidación de los Derechos Humanos" gracias al auspicio de la Cooperación Noruega. Se diseña una metodología de intervención que integra tres componentes: "Juventud, Arte y Ciudadanía". La sistematización de esta valiosa experiencia dio como resultado la producción de un "Manual de Educación en Derechos Humanos y Creatividad", como un instrumento de trabajo validado, que puede ser utilizado por otras instancias de EDH y que ha sido compartido con las Instituciones de Derechos Humanos a nivel centroamericano. Para dinamizar los posibles vínculos entre creación artística y conciencia ciudadana, el proyecto utilizó un gran número de estrategias pedagógicas pero contó con dos ingredientes básicos: por un lado, jóvenes de colegios y de algunas otras organizaciones formales y no formales con edades comprendidas entre los 12 y los 20 años; por otro, dos textos universales de Ibsen: "Un enemigo del pueblo" y "Casa de Muñecas", como instrumentos creativos que contribuyeron a construir nuevas miradas de la realidad y compromisos individuales y colectivos, para asumir el reto de ser agentes de cambio, de jóvenes de distintas zonas a los cuáles se ha dado seguimiento y apoyo en sus iniciativas de promoción derechos humanos en sus comunidades.

6. Derechos sexuales y reproductivos y fecundación *in vitro*. En cumplimiento con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para el caso *Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") vs. Costa Rica*, en conjunto con la Escuela Judicial se desarrolla un proceso de capacitación dirigido al personal del Poder Judicial desde el 2015. A la fecha se han capacitado un total 111 personas funcionarias del Poder Judicial que incluyen, jueces y juezas principalmente de las Áreas de Familia, Penal y violencia doméstica y Medicatura Forense, así como Ministerio Público, Defensa Pública y OIJ, se trabaja en la preparación de un equipo de personas facilitadoras dentro del Poder Judicial para aumentar la cobertura y garantizar la sostenibilidad del proceso y cumplir así con la obligación del Estado.

Adicionalmente, para dar cumplimiento al acuerdo de la solución amistosa del caso *Gómez Murillo y otros vs. Costa Rica*, donde la Corte IDH solicitó al Estado entre otras medidas: "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; es así como el Poder Ejecutivo solicita que se amplíe el proceso de formación a personas funcionarias de la CCSS y otras instituciones del Poder Ejecutivo.

7. El Programa "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" es una acción que apoya diversas fórmulas de participación ciudadana, además de la creación o fortalecimiento de mecanismos locales de educación para el ejercicio pleno de los derechos que tienen en su condición de personas usuarias de servicios públicos. Al mismo tiempo se espera que en comunidades o bien en el trabajo con grupos vulnerabilizados se establezca -o si ya existe, se fortalezca- una estructura para la defensa y promoción de los derechos de las personas usuarias, preferiblemente una red de base comunal. Igualmente se busca incentivar el intercambio de buenas prácticas entre comunidades o grupos, de modo que cada vez sea mayor la incidencia ciudadana en la toma de decisiones, especialmente aquellas relacionadas con el mejoramiento en la calidad de los servicios que se presta a la población.

Como puede deducirse de lo mencionado, los propósitos y forma de trabajo implican la medición y valoración de cada servicio público, para lo cual se incorpora una perspectiva orientada hacia el enfoque de derechos humanos. La propuesta de trabajo plantea realizar un análisis y toma de acción para el mejoramiento de los servicios públicos. De este modo se enfrenta uno de los aspectos más difíciles de abordar exitosamente: las inconsistencias en el diseño, puesta en marcha y operación eficiente de los servicios públicos que afecta a la comunidad nacional. Encontramos que en la mayoría de los casos

estamos frente a la prestación de un servicio público regulado por normativa general, sin un diseño específico y acorde con las necesidades particulares de las distintas comunidades.

Con la información evaluativa lograda se prepara un instrumento denominado "Carta de Petición Ciudadana" (CPC) la cual se materializa en un documento con los principales aspectos que las personas usuarias del servicio consideran deben ser reforzados, modificados o eliminados en la prestación del servicio con el correspondiente seguimiento de la institución prestadora.

Algunos de los principales resultados del Programa de "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" hasta la fecha se han desarrollado en los dos extremos del territorio nacional. En Guanacaste se realizó un plan piloto, logrando una mejora en la relación y trabajo conjunto entre las Uniones Cantonales de Desarrollo Comunal y las autoridades locales de la CCSS, principalmente en La Cruz, Liberia y Cañas, así como con la Dirección Regional Chorotega. Un grupo de personas en cada uno de esos cantones participó en sesiones de trabajo desde el año 2011 hasta la entrega de la Carta de Petición Ciudadana en febrero de 2013. Se recibió respuesta a las peticiones contenidas en cada una de las tres cartas y se realizó un seguimiento de las mismas. Además se brinda apoyo puntual, según lo solicitado en cada uno de los cantones.

Esta misma metodología ha reforzado el trabajo realizado con mujeres trans en el marco del proyecto "Costa Rica, un modelo sostenible de prevención combinada y atención a la población de hombres que tienen sexo con hombres y trans femenina". La Defensoría se integra como parte de la respuesta del país, fundamentalmente en el acompañamiento de estrategias orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil, de manera que se propicie un diálogo con la institucionalidad en la garantía de los derechos humanos; orientado a la generación de un entorno favorable para la efectiva contención de la epidemia y eventualmente, hacia la reducción de la prevalencia del VIH.

A modo de conclusión. Credibilidad y reconocimiento son logros de la Defensoría en estos 25 años, junto a la capacidad de convocatoria y legitimidad que ha sido posible por nuestro trabajo ajustado a las variables de transparencia, capacidad de ejecución, y una convergencia de intereses con la sociedad civil y principalmente por su papel como mediadora o negociadora en grandes conflictos sociales.

De un estudio realizado sobre percepción de la Defensoría se deduce que es una de las instituciones más importantes y apreciadas por la sociedad pues brinda esperanzas para enfrentar la sostenida precarización de los servicios estatales. Hay un profundo interés en fortalecer a la Defensoría por parte de los grupos que defienden e impulsan el Estado Social de Derecho, sin embargo preocupa la impotencia ante el incumplimiento de sus resoluciones. La percepción positiva es generalizada en todos los grupos, destacándose el de personas usuarias que indica un 95% de satisfacción con la atención recibida, cifra altamente significativa que premia la dedicación y la sensibilidad del personal de la Defensoría.

Los componentes principales mencionados para avalar la satisfacción de quienes acudieron a la institución son: la atención brindada por el personal, la rapidez con la que se resolvió el proceso y el resultado de la resolución, aunque ésta parece pasar a segundo plano con respecto a la escucha y rapidez de la respuesta. Cabe resaltar que la Defensoría se percibe como la "última tabla de salvación" ante la burocratización del Estado, constituyéndose este sentimiento tanto en una oportunidad como una desventaja, pues la Institución debe asumir funciones asistenciales particulares, cuyo número tiende a elevarse sistemáticamente. Situaciones relacionadas con aspectos vitales (tres meses sin pensión, denegación de medicamentos, peligros de deslizamientos y deterioro ambiental, discriminación laboral, entre otros), deberían ser detonantes para que las instancias responsables cambiaran su proceso lento y burocrático por uno de calidad.

Si bien es difícil estructurar la representación de la sociedad civil frente al Estado, no se debe restar prioridad al tema pues urge hacer realidad la posibilidad de contar con la presencia de la ciudadanía en todas las etapas de la política pública, formulación, ejecución y evaluación, como una condición indispensable para fortalecer la democracia y mejorar la gobernanza. Se requieren implementar mecanismos democráticos, presenciales y electrónicos pues ambos medios son claves para que distintos grupos de interés, puedan reivindicar sus demandas ante el sistema político antes de convertirse, como en muchas oportunidades, en grupos de presión de gran alcance por su capacidad de influir en la gestión pública.

3 El mandato de defensa de derechos. Historia de la defensa de los derechos de las personas. 25 años impactando vidas

Esta sección es una sinopsis de la trascendencia que ha tenido la Defensoría de los Habitantes en la defensa de derechos de las y los habitantes y de poblaciones. En ese sentido, se presenta el aporte identificando los principales impactos de la Defensoría en la institucionalidad del país, los logros institucionales o bien, resultados en la vida de las personas y cuando corresponda, las deudas pendientes.

3.1 25 años de educar en la defensa de derechos y promover la participación ciudadana

La Defensoría, a través la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, abrió sus puertas a las y los habitantes, un 1º de octubre de 1993, constituyéndose así en la Dirección, que a través de sus funcionarios y funcionarias son el rostro visible para quienes se presentan a realizar una consulta, a solicitar una orientación de cómo proceder ante una institución pública o para que se les asesore ante un problema legal o judicial.

La labor de la Defensoría de los Habitantes se inspira en una serie de principios rectores, que desde 1995 definen el accionar institucional y que hoy se mantienen vigentes en las funciones que se realizan desde la Dirección de Admisibilidad, desde un enfoque que promueve la educación en la defensa de derechos y participación ciudadana.

La atención diaria de habitantes en condiciones de vulnerabilidad psico-social y económica, quienes consideran que sus derechos han sido violentados, -tanto en el ámbito público como el privado- obliga a la Dirección de Admisibilidad a contar con un especial perfil de profesionales de quienes -además de conocimiento- se espera predisposición a la resolución de problemas, empatía y sensibilidad, hacia las y los habitantes y sus circunstancias.

En este marco, se destaca de entre los principios rectores el siguiente:

Ningún habitante que solicite la intervención de la Defensoría debe irse con las manos vacías. Si el asunto que plantea resulta ser admisible, deberá otorgársele información completa sobre el trámite que seguirá su gestión. Si el asunto no resulta ser competencia de la institución, deberá orientársele y referírsele a las instancias correspondientes.

Bajo este principio rector, la Dirección de Admisibilidad asume un rol preponderante a destacar durante estos 25 años: la educación en la defensa de derechos. Desde la expresión "*nadie se va con las manos vacías*", las y los funcionarios de Admisibilidad, orientan en cómo accionar ante las instituciones públicas, educando a la persona en nociones básicas de defensa de derechos fundamentales, para la interposición de solicitudes de información, denuncias varias, derecho de respuesta, etc.

En caso de que la consulta que se plantea, se encuentre fuera de las competencias institucionales, se brinda la orientación, que permita al/a la habitante tomar una mejor decisión sobre su caso. En esta situación, las consultas versan sobre temas de derecho privado, por lo que -además del manejo de los asuntos institucionales- se requiere para laborar en Admisibilidad, un vasto conocimiento legal, jurídico y de la realidad nacional.

Otro principio rector a destacar durante estos 25 años en el ejercicio de este mandato, es el de la promoción de la participación ciudadana en la defensa de sus derechos:

Las actuaciones de la Defensoría se fundamentan y apoyan en la labor que desde hace muchos años desarrollan en el país miles de defensores y defensoras de los habitantes, que dedican tiempo y esfuerzo a lograr satisfacción de los derechos fundamentales para comunidades y grupos organizados.

El mayor reconocimiento a la labor de la Defensoría de los Habitantes se materializa, cuando un/una habitante, con fundamento en la orientación o asesoría recibida por un/a funcionario/a de la Dirección, ejerce su participación ciudadana en el ejercicio de la defensa de sus derechos ante el ente denunciado.

Tras 25 años, es satisfactorio para la Dirección de Admisibilidad constatar como las y los habitantes, se convierten en defensores y defensoras de derechos propios y colectivos, seguros de contar con el apoyo incondicional de la Defensoría de los Habitantes, que acompaña en un proceso continuo de formación y educación de la defensa de los derechos y la participación ciudadana.

3.2 Fortalecimiento de las Oficinas Regionales

El proceso de regionalización de la DHR se centró en llevar el ejercicio de nuestra labor donde los y las habitantes lo necesiten. Con ello se busca educar a los habitantes de lugares lejanos en el ejercicio de la solicitud de cuentas a las instituciones del Sector Público, y a los funcionarios en el sentido de suministrarlas a los habitantes.

A lo anterior se suman los componentes de la promoción y divulgación de derechos como fuentes generadoras de valores y principios fundamentales de defensa. Estos elementos inciden de manera indiscutible en un ejercicio transparente de la función pública.

CRONOLOGÍA DE LAS APERTURAS DE LAS SEDES REGIONALES



Los objetivos que guiaron el proceso de descentralización de nuestros servicios son los siguientes:

- Promover y divulgar los derechos de los habitantes.
- Facilitar y promover espacios de participación.
- Facilitar la interacción entre los habitantes y las instituciones públicas.
- Fortalecer espacios de consolidación para la democracia participativa.
- Ampliar los ámbitos de interacción en los procesos de formulación de políticas públicas y toma de decisiones.

Programas

Varios programas se han gestado en las diferentes sedes regionales, con la intencionalidad de acercar un poco más nuestras oficinas a los habitantes que se encuentran más alejados.

Como se explicó en la sección 2, con el apoyo financiero de la Unión Europea, se ejecutó el Proyecto denominado Unidades Móviles de Divulgación y Promoción, el cual, durante dos períodos anuales, puso en funcionamiento un sistema ambulatorio de equipos de profesionales en las diferentes regiones del país, con una cobertura inicial en las regiones Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central, a las cuales más tarde se adicionaron dos Unidades Móviles, una en la Región Central Oriental y la otra en la Central Occidental.

En ese marco se realizó un diagnóstico situacional de cada región. Se detectó, además, el estado de los derechos más vulnerados, los sectores poblacionales más susceptibles y las necesidades más sentidas, permitiendo perfilar los principales ejes operativos o componentes que definieron tanto los planes y

programas regionales así como los perfiles promocionales aplicados a cada uno. Por otra parte, en cada comunidad se identificaron los distintos comités, asociaciones y grupos, además de sus dirigentes y las redes de relación existentes.

Este diagnóstico permitió identificar los principales componentes del Sector Público y del sector civil en cada región, es decir, las instituciones, programas y funcionarios públicos desde las cabeceras de provincia hasta el nivel distrital y contrastarlo con el goce y disfrute de los derechos humanos.

En continuación al Programa de Unidades Móviles de Promoción y Divulgación, se han realizado numerosos esfuerzos por parte de los equipos de trabajo de cada Oficina Regional, por dar a conocer a la población sus derechos, orientarla sobre cómo interactuar con las instituciones públicas para el ejercicio y respeto de éstos; en síntesis, para propiciar su participación activa e involucramiento informado en la función pública, favoreciendo su doble rol de receptor y fiscalizador de los bienes y servicios públicos que brindan las instituciones que conforman el Sector Público.

Se han dado continuas visitas periódicas a las distintas comunidades de competencia territorial de cada Oficina Regional de la Defensoría, donde se atienden consultas, reciben denuncias y facilita información general sobre el quehacer institucional de la DHR y del funcionamiento de la institucionalidad pública, entre otros.

También se han impartido cursos en los que se dan a conocer normas, doctrina, jurisprudencia y en general información relativa a ciertos derechos y se contrastaban con problemáticas específicas de cada comunidad.

Zonas Indígenas

En el transcurso de todos estos años, las sedes regionales han tenido un papel protagónico en las intervenciones en las zonas indígenas de nuestro país, debido a diversos problemas que vulneraban derechos fundamentales y limitaban el desarrollo humano de nuestros pueblos indígenas.

Se emprendió un proceso de mediación social en la zona Indígena TaynÍ de Valle la Estrella, Limón. Una intervención institucional liderada por la Sede Regional Brunca en procura de garantizar el acceso al agua para el territorio indígena China Kichá ubicado en el distrito de Pejibaye de Pérez Zeledón. Y una intervención de la Oficina Regional Norte para la Protección del derecho a la cultura ancestral del pueblo Maleku. También se hicieron gestiones interinstitucionales para garantizar el derecho al agua en territorios indígenas.

A raíz de las visitas de campo, se han solucionado problemas de acceso terrestre, acceso al agua y la electrificación de diferentes zonas.

Ello facilitó, que la CCSS lograra acceder a zonas donde poco tiempo atrás no brindaba consulta y se abrieron nuevos consultorios que se utilizan en las giras de visitas médicas.

Hoy, gracias a la magistratura de influencia ejercida por la Defensoría, se evidencian mejoras en la protección de los derechos de las poblaciones indígenas.

Algunos casos individuales emblemáticos en las regiones

Intervención de la Oficina Regional Atlántica en el marco del Programa “Oficinas sin Paredes”: aproximación de las Oficinas Regionales a comunidades rurales

Entre los años 2015-2016 se detectó en Tortuguero, Barras del Colorado y Barra de Parismina, un numeroso grupo de adultos mayores en pobreza extrema tanto nacionales como extranjeros, los cuales, por su situación económica, lejanía, estatus migratorio o inclusive por desconocimiento, no habían solicitado ni obtenido beneficios sociales a los que podrían tener derecho, tales como las pensiones del Régimen no Contributivo de la CCSS o ayudas del IMAS.

La Oficina Regional Atlántica de la Defensoría convocó a instituciones de la región competentes en la materia, concretamente la CCSS, Migración y Extranjería, Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones e incluso el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Se diseñó un plan de acción que consistió en una visita interinstitucional durante varios días a esas comunidades en agosto de 2015, con analistas y trabajadores sociales de la CCSS preparados para recibir e iniciar de una vez el trámite de pensiones no contributivas mediante la respectiva visita social; con personeros del Registro Civil y de Migración dispuestos a orientar a las y los adultos mayores sobre la forma de regularizar su condición migratoria así como completar expedientes en el acto y pasarlos a trámite de resolución; con servidores de ACNUR concentrados en identificar situaciones de apatridia y empezar el trámite subsiguiente y con colaboradores de la Oficina Regional Atlántica facilitando la labor de las instituciones e invitando a la población a aprovechar la iniciativa.

Producto de esta incursión se logró orientar a más de 400 personas en las tres comunidades sobre el acceso a este tipo de beneficios, la recepción y trámite de 70 solicitudes de pensión no contributiva e incluso la concesión, en el acto, de 12 de estas pensiones.

Proceso de Mediación Social en la Isla Caballo, Puntarenas

Con el liderazgo de la Sede Regional Pacífico Central ubicada en Puntarenas, a inicios de 2011 la Institución emprendió una estrategia de mediación entre la comunidad de Isla Caballo e instituciones públicas, con el fin de avanzar en la atención de las múltiples necesidades que afronta la población.

Gracias al trabajo en equipo, coordinación y la unificación de esfuerzos de varias instituciones públicas, se inició el proceso de mediación de la Institución para lograr el compromiso interinstitucional en la atención de las necesidades expuestas por las y los habitantes de Isla Caballo. La Comisión Interinstitucional está conformada, por la Universidad Nacional, Municipalidad de Puntarenas, DINADECO, IMAS, INAMU y Defensoría de los Habitantes a través de su sede Regional Pacífico Central. Todas estas instituciones han jugado un importante papel en la identificación de soluciones junto con la Asociación de Desarrollo Integral de la Isla Caballo (ADI). Adicionalmente, han tomado parte activa entidades como la Fuerza Pública de Puntarenas, el ICE, el Hospital Monseñor Sanabria y el Servicio Nacional de Guardacostas.

Intervención ante las autoridades del Instituto Costarricense de Electricidad, agencia Cañas, en protección del derecho al debido proceso en cobros de servicios públicos, cuya resolución favorable tuvo incidencia incluso, a nivel nacional. Oficina Regional Chorotega

Habitantes de Cañas Dulces de Liberia denunciaron ante la Oficina Regional Chorotega la suspensión masiva de servicios eléctricos brindados por el Instituto Costarricense de Electricidad a 45 familias de su comunidad.

Analizado el acto administrativo de suspensión del servicio eléctrico a la luz de la normativa vigente y de la jurisprudencia administrativa y judicial, fue posible determinar que éste fue improcedente por violación al principio constitucional del debido proceso, además de que se puso en evidencia un importante grado de imprecisión en la confección de la factura, que generaba confusión para los abonados con respecto al cómputo del plazo en que podrían constituirse en morosos y acreedores de una suspensión del servicio por falta de pago. A partir del ejercicio de la magistratura de influencia y de gestiones informales de la Oficina Regional Chorotega de la Defensoría, fue posible persuadir a las autoridades del Instituto Costarricense de Electricidad para que se tomaran las medidas correctivas del caso, de tal forma que se procedió a la eliminación de los cargos por desconexión y de ajuste de los depósitos de garantía que los afectados recibirían por la improcedente suspensión de servicios eléctricos.

Como beneficio para los abonados en el nivel nacional, incluyendo a la propia comunidad de Cañas Dulces, se obtuvo el compromiso de modificar las facturas por servicios eléctricos, garantizando que en su contenido nunca falte la advertencia de suspensión, a partir de la fecha determinada para el vencimiento, además de que se incluya en todas las facturas indicación clara de la fecha de su puesta al cobro, a partir de la cual y en observancia de la normativa vigente, se inicia el cómputo de los 10 días establecidos para pagar sin incurrir en morosidad.

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.

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 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.

3.3 Algunos casos emblemáticos de la Defensoría de la Mujer

Durante estos 25 años, la Defensoría de los Habitantes, a través de la Defensoría de la Mujer, ha trabajado en favor de los derechos humanos de las mujeres en temas como el acceso a la técnica de Fertilización *In Vitro*, la eliminación de la violencia obstétrica en hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la defensa de los derechos laborales de las mujeres embarazadas, entre otros.

Sobre la implementación de la técnica de reproducción asistida Fertilización *In Vitro*, la institución dio seguimiento a la implementación de la sentencia de la Corte IDH sobre el Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica. En ese proceso, la Defensoría de los Habitantes presentó un *Amicus Curiae* en el que expuso que la prohibición atribuible al Estado costarricense, constituye una forma de discriminación y que se violentan los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación, a una vida libre de violencia, el derecho a la salud, a la salud reproductiva y el progreso científico.

Una vez emitida la sentencia, la Defensoría ha presentado tres informes de seguimiento al cumplimiento de la sentencia (2013, 2015 y 2016). Además, durante la sesión de supervisión de cumplimiento en setiembre de 2015, la Institución expuso en audiencia ante la Corte IDH el incumplimiento del Estado.

En ese tema, el Estado aún debe proveer la atención y la implementación de la técnica FIV en los servicios de salud de la CCSS. Igualmente, debe garantizar a través de la capacitación y sensibilización al personal del Poder Judicial, que no se generarán nuevos obstáculos.

La Defensoría de la Mujer además ha vigilado el correcto funcionamiento del Laboratorio Nacional de Citologías a partir de denuncias por retraso en la entrega de los resultados y ausencia de protocolos de atención, pues en el año 2012 se reportó una acumulación de 180.000 muestras para citología sin resultado como consecuencia de la ausencia de personal suficiente para la atención de las 4.000 citologías realizadas diariamente en todo el país.

Tras la intervención de la Defensoría, se pudo verificar que las condiciones mejoraron sustancialmente y se constató que repararon 42 microscopios y se habilitaron espacios para el personal entrante. En cuanto a la acumulación de muestras, se reportó que ya no había resultados pendientes de entrega.

En cuanto a los derechos políticos, la Defensoría ha realizado diversas acciones para generar primero las cuotas electorales y luego para pasar a la paridad horizontal y a la alternancia vertical en los puestos de elección popular; y dio seguimiento al cumplimiento de la Ley N° 8901 que garantiza la paridad en la conformación de las juntas directivas de asociaciones y sindicatos, y a los avances jurisprudenciales en la materia.

La Defensoría además llevó a cabo una investigación en 2011 sobre la actuación del Servicio de Radiología de la CCSS. Gracias a esto, se incidió para que la CCSS derogara el inciso 10 del artículo 4 del Reglamento respectivo, debido a que el mismo mandaba que se otorgaría tratamiento de radioterapia con acelerador lineal a las mujeres que padecen cáncer en la mama izquierda, mientras que a las mujeres que padecen cáncer en la mama derecha, se les aplicaba tratamiento de radioterapia con bomba de cobalto, lo que se constituía en un acceso a la salud diferenciado sin ningún sustento jurídico ni un criterio objetivo, traducándose esta circunstancia, en una diferenciación arbitraria y por ende, lesiva del principio de razonabilidad, de igualdad, y no discriminación como parámetros de constitucionalidad.

En el año 1994, la Defensoría recibió denuncias relacionadas con irregularidades en relación con el tratamiento de esterilización a mujeres. A partir de la intervención de la Defensoría, se logró que las mujeres fueran esterilizadas cuando así ellas lo solicitaran sin que fuera necesario un padecimiento patológico,

además de que se logró la realización de vasectomías como otro procedimiento de esterilización, de manera que esta responsabilidad no recayera solamente en las mujeres.

En el tema de discriminación laboral por motivo de embarazo, y debido al incumplimiento del régimen jurídico de protección a las mujeres trabajadoras embarazadas, la Defensoría a través de investigaciones y trabajo en comisión interinstitucional, aportó para que se ampliaran las licencias para partos múltiples vía reglamento de la CCSS y la protección de despido durante la lactancia ha sido ampliada por jurisprudencia y recientemente con la promulgación del Código Procesal Laboral se incluyó el fuero a mujeres embarazadas y en período de lactancia.

Por otro lado, desde que abrió sus puertas en el año 1993, la Defensoría ha recibido denuncias relacionadas con la mala prestación de los servicios en las maternidades del país, y sobre violaciones a derechos humanos de las mujeres embarazadas que acuden a los hospitales para el parto y que se constituyen en violencia obstétrica. Precisamente, gracias a la intervención de la DHR se han producido avances importantes como la readecuación de las salas de maternidad, acciones para mejorar la dotación del recurso humano (lo que ha disminuido los traslados de mujeres para el parto hacia la ciudad); y se está trabajando en la revisión de la normativa institucional, entre otras acciones.

La Defensoría también incidió para que las mujeres policías tuvieran uniformes específicos luego de que el Ministerio de Seguridad Pública, tomara la decisión de unificar los uniformes de mujeres y hombres de la Fuerza Pública para que fueran diseñados exclusivamente para hombres; y con el objeto de brindar un tratamiento especial a las mujeres policías en estado de embarazo, se contempló un diseño especial y específico de uniforme para ellas.

Por otro lado, la Defensoría incidió en la aprobación del proyecto de Ley 7476, Ley contra el Hostigamiento Sexual, y posteriormente en la reforma a la ley 7475 mediante la modificación 8805 "Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia". No obstante, la DHR ha trabajado el tema de hostigamiento sexual en las instituciones del sector público desde antes de la aprobación de la ley en 1995 y hasta el día de hoy, dando seguimiento a los casos, capacitando al personal de distintas instituciones, y asesorando a los órganos de procedimiento.

En el tema de pensiones alimentarias, la Defensoría coordinó la Comisión Interinstitucional y participó en la Comisión para la Investigación sobre la Vigencia del Derecho de Pensión Alimentaria en Costa Rica, la cual se abocó al análisis del Proyecto de Ley nº 15314, Reforma de la Ley de Pensiones Alimentarias, artículos 35, 57 y 165 del Código de Familia, sobre el que recomendó su rechazo.

En ese sentido, se alcanzaron diversos logros como incidir en el Poder Judicial para que la materia de Pensiones Alimentarias fuera considerada de atención especial en los períodos de vacaciones y feriados; se colaboró en la elaboración de una Directriz del Consejo de Gobierno en materia de retenciones salariales y se logró una coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial y la CCSS para el intercambio de información mediante transferencia electrónica, entre otros.

Sobre los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas, la Defensoría apoyó el proyecto "Reforma del Código de Trabajo en sus artículos 69, 87, a 94 Bis, 96 a 104 y 106", para que se incluyeron importantes reformas, como la modificación de la jornada ordinaria y extraordinaria, día de descanso, derecho a los días feriados y vacaciones, de tal forma que este sector tan numeroso de trabajadoras lograra condiciones laborales similares a las de la mayoría de los y las asalariadas. En ese tema, aún está pendiente la aprobación de la Ley Nº 8726 Reforma del Capítulo Octavo del Título Segundo del Código de Trabajo, Ley Nº 2 Ley del Trabajo Doméstico Remunerado.

Finalmente, la Defensoría ha sostenido históricamente la importancia y la necesidad de la regionalización de los centros o ámbitos penitenciarios para las mujeres en conflicto con la ley, para asegurar el cumplimiento de las garantías mínimas para el tratamiento de las personas reclusas, el derecho a la igualdad y a la no discriminación. No obstante, hubo un retroceso pues el ámbito femenino situado en Pérez Zeledón fue cerrado. En este sentido, la deuda sigue pendiente, pues el Estado continúa renuente a cumplir con la regionalización en favor de las mujeres privadas de libertad, lo que implica para ellas el desarraigo familiar y social.

3.4 Acciones de trascendencia con las poblaciones históricamente discriminadas

Desde sus 25 años de existencia, la Defensoría de los Habitantes a través de la Dirección de Protección Especial ha trabajado en la protección de los derechos humanos de las poblaciones históricamente discriminadas, entre ellas: personas indígenas; personas con diversos tipos de discapacidad; poblaciones afrodescendientes; poblaciones económicamente vulnerables; adultos mayores; población migrante y refugiada; privados y privadas de libertad; y población LGBTI.

Conforme el mandato de institucional de protección de derechos y vigilancia normativa, la Dirección de Protección Especial ha establecido diversos mecanismos y acciones de defensa de los derechos humanos, no solo en el ámbito administrativo, sino también en el plano judicial, e inclusive en el plano del derecho internacional.

A continuación, y a modo de resumen, se detallan las acciones más trascendentales realizadas durante estos años al respecto:

Discriminación

En el tema de discriminación en general, en los años 2015 al 2017, se elaboró de manera conjunta con la Comisión de Derechos Humanos (DDHH) de la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley cuyo objetivo es la prevención y sanción de todas las formas de discriminación y racismo.

Para la realización de esta labor que se inició en el año 2015, la Defensoría analizó los instrumentos y disposiciones internacionales relacionadas con el derecho a la igualdad, la no discriminación y el racismo. Asimismo, se compararon legislaciones vigentes en países europeos y latinoamericanos, y se elaboró la propuesta de anteproyecto de ley, asignándosele el expediente legislativo N° 20174. Posteriormente se mantuvieron reuniones constantes con la Comisión de Derechos Humanos, para brindar el acompañamiento técnico sobre el proyecto.

En audiencia otorgada por la Comisión a las instituciones públicas, la Defensoría presentó criterios para el mejoramiento del texto, entre los que destaca, la necesidad de reconocer que las formas de violación de los DDHH son persistentes en la sociedad costarricense y que la permean en todas sus dimensiones; adicionalmente, el proyecto de ley incorpora en la legislación y en la institucionalidad del país, los estándares internacionales en materia de no discriminación y prohibición del racismo, cuyo incumplimiento ha sido reiteradamente señalado al país.

Dicho proyecto de ley se encuentra en la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, cuyos señores diputados y señoras diputadas se avocarán al conocimiento de las mociones presentadas al texto por la vía del artículo 137 del Reglamento Interno, en continuación del procedimiento de trámite legislativo.

Población afrodescendiente

En el año 2013, diversos grupos comunales y poblacionales, entre ellos, afros solicitaron a este órgano defensor, su intervención para la realización de un análisis técnico que identificara las fortalezas y debilidades de 8 proyectos de ley, que en ese entonces se encontraban en trámite en la Asamblea Legislativa, ya sea como proyectos de ley, o bien, en su fase de propuesta: "Ley de Territorios Costeros Comunitarios", expediente N° 18148; "Proyecto de Ley que Regula la Desafectación y Titulación de la Zona Fronteriza entre la República de Costa Rica y de Panamá", expediente N° 16.657; "Ley para brindar seguridad jurídica a los poseedores sobre la finca inscrita a nombre de JAPDEVA", expediente N° 17838; "Reforma de la Ley de JAPDEVA No. 3091", expediente N° 18293; "Reordenamiento y Seguridad Jurídica de los Territorios Frágiles y las Áreas Silvestres Protegidas"; "Proyecto de Ley sobre Patrimonio Ecológico"; "Ley del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional", expediente N° 17.512.

Los insumos de dicho análisis fueron remitidos tanto a los grupos afro que solicitaron nuestra intervención, como a la Asamblea Legislativa.

Adicionalmente, en el año 2015, la Defensoría de los Habitantes efectuó un proceso de acompañamiento con la población afro, en el que a partir de diversas problemáticas y necesidades específicas, se construyó una agenda de trabajo conjunta con la población, en el que se abordaron una variedad de temas, entre ellos:

- a. Monitoreo respecto al cumplimiento del programa elaborado por el Poder Ejecutivo denominado "Costa Rica desde el Caribe", así también, de la participación de la DHR en la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de la Cancillería, en el que se tramita la remisión de los informes país en el plano internacional, a las distintas Comisiones o Comités que supervisan el cumplimiento del Estado costarricense, de los instrumentos internacionales suscritos;
- b. Seguimiento de proyectos legislativos que tuvieran incidencia en la población afro, específicamente, la reforma constitucional para incorporar la multiétnica y pluriculturalidad, y del proyecto de ley para sancionar cualquier forma de discriminación racial;
- c. Acompañamiento de la Defensoría en la subcomisión de la Asamblea Legislativa de Asuntos Afrodescendientes;
- d. Se elaboró en conjunto con la sociedad civil afro costarricense, la remisión de un informe alternativo sobre el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de discriminación racial ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD);
- e. Se gestionó ante distintas instituciones públicas, diversas consultas sobre varios temas; a saber:
 - Al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) respecto del registro de nacimiento de niños de madres afro.
 - A la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) respecto de la carencia de recursos y personal en el Hospital Tony Facio en Limón, que inciden en la atención de la población afro.
 - Al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), consulta acerca de las acciones puntuales que irían a ser impulsadas, a fin de erradicar la discriminación en contra de la mujer afro costarricense.
 - Al Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (MTSS) respecto de la ejecución de las acciones afirmativas del MTSS para el acceso laboral de la población afro costarricense.
 - A la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) en relación con el seguimiento a las recomendaciones emitidas para garantizar la

ejecución efectiva de los fondos de FODELI (Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón), considerando las necesidades de la población.

- f. Se realizaría por parte de la Defensoría, un estudio respecto a las alternativas legales que tendrían los habitantes ubicados en las distintas zonas clasificadas como especiales (PNE, ZMT, propiedades de JAPDEVA), a fin de valorar una eventual solución de la problemática de la tenencia de tierra.
- g. Realización de diversos talleres con miras a erradicar actitudes y mensajes discriminatorios en el sector transporte, deportivo, empresarial, medios de comunicación, y en el sector público.
- h. Incorporación en los comunicados o documentos de la Defensoría de los Habitantes, de mensajes que fomenten la erradicación contra el racismo.

Por otra parte, en el año 2016, a raíz del reiterado y añejo reclamo por parte de las poblaciones costeras y, en especial, de las poblaciones afrodescendientes en cuanto a la tenencia de la tierra, la Defensoría de los Habitantes se dio a la tarea de estudiar la problemática a fondo, con el fin de analizar eventuales medidas que pudieran dar una salida, generándose varios escenarios jurídicos al respecto:

- Aplicación del Convenio N° 169 de la OIT. Es necesario que la población afrodescendiente reconozca el instrumento, sus principios y articulado, y que se auto reconozca como comunidad tribal.
- Reconocimiento como grupo culturalmente diferente con base en lo cual, pueda reinterpretarse el concepto de poblador (LZMT), para el otorgamiento de una concesión con mejores condiciones que las del resto de pobladores, sosteniendo la teoría que se excluyó estas zonas por diversas razones histórico-culturales-geográficas.
- Reconocimiento como comunidad tradicional. Implicaría el derecho a la tierra, con concesión.
- Proyecto de Ley de Reforma a la Ley No. 6043, Ley de la Zona Marítimo Terrestre.
- Con base en el Manual de Planes Costeros Reguladores existente, promover la creación de una zona de Pueblos Costeros, donde se reconozcan los derechos de estas poblaciones.

Dichas propuestas fueron posteriormente expuestas a diversos grupos afro, no obstante, en retroalimentación por parte de los grupos, se hizo hincapié en que todas estas propuestas no brindaban la posibilidad de contar con título de propiedad, siendo que finalmente, no se materializó ninguna de dichas iniciativas.

A partir de esta experiencia, la Defensoría actualmente se encuentra en el análisis de las normas existentes sobre el tema de la zona marítimo terrestre y de otras relacionadas, con el objeto de determinar si permiten brindar alguna posibilidad de variar el régimen legal del terreno, y con ello pasar de una propiedad o lote bajo la categoría de concesión, a propiedad privada.

Población indígena

En el año 2012, por ejemplo, la Defensoría tuvo una activa participación como mediadora y facilitadora del diálogo entre el Gobierno y los pueblos indígenas en los conflictos que surgieron por la recuperación de tierras en los territorios de la zona sur del país, particularmente en Salitre de Buenos Aires. En ese sentido, se logró la suscripción de acuerdos entre las partes.

Actualmente la Defensoría mantiene en seguimiento la implementación de la Medida Cautelar 321-12 emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para proteger la vida e integridad de los pueblos indígenas Teribe y Bribri de Salitre en el marco de acciones orientadas a recuperar territorios. En ese contexto, la Defensoría ha solicitado múltiples informes a autoridades de gobierno y sostenido varias reuniones con representantes de la organización *Forest People's Programme* (que

representa a Térraba y Salitre en el proceso), se han realizado dos visitas *in situ* y se han enviado informes a la CIDH sobre el tema.

Entre los años 2011 al 2014, se realizó un proceso de seguimiento a la iniciativa del ICE de desarrollar el Proyecto Hidroeléctrico El Diquís, manteniendo un diálogo con los actores del proceso; asimismo se realizaron procesos de capacitación e información, con organizaciones indígenas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Vicepresidencia de la República, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Relator Especial de la Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, y la Comisión Técnica del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís; todo lo cual, fue de capital importancia con miras al inicio del proceso de reconocimiento del derecho a la consulta a los pueblos indígenas por parte del Sector Público. Valga mencionar que se envió al Presidente de la República de ese momento, el informe final con recomendaciones de la investigación de oficio relacionada con el derecho de consulta de los pueblos indígenas en el marco del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís, siendo que, en acatamiento a las recomendaciones de la Defensoría, el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano inició un proceso para construir un Mecanismo General de Consulta a los Pueblos Indígenas.

Durante este interín, se gestionó varios planes de asesoría técnica a diversas instituciones públicas en procesos de consulta, entre ellas: al Ministerio de Educación Pública en relación con la propuesta de reforma al Decreto que crea el Subsistema de Educación Indígena; al Ministerio de Salud en relación con el Plan Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas; a la Caja Costarricense del Seguro Social en relación con el Programa para la Atención Diferenciada de la Población Indígena e Indígena Altamente Móvil; al Ministerio de Cultura y Juventud en relación con la elaboración de la Política Nacional y Ley General de Derechos Culturales; al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en relación con la elaboración del Plan Nacional para una Sociedad Libre de Racismo y Discriminación Racial; al Ministerio de Salud para la elaboración de la Política Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas; al Patronato Nacional de la Infancia sobre la iniciativa para desarrollar un Plan de Atención a Pueblos Indígenas; a la Comisión Nacional de Salud de Pueblos Indígenas (CONASPI), a la Comisión Regional de Salud de Pueblos Indígenas de Pavas, Mora y Puriscal (CORESPI), y, a la Comisión Local de Salud de Pueblos Indígenas de Mora (COLOSPI), en los tres casos, para la elaboración e implementación de sus planes de trabajo; al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados sobre la delegación de la administración de acueductos comunales en Térraba y Guatuso; y al Instituto Mixto de Ayuda Social en el marco de la implementación de los programas institucionales vinculados a personas indígenas, entre otros.

Más recientemente, la Defensoría fungió como observadora del proceso de construcción del Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas, en las que se participó en múltiples reuniones, se elaboraron observaciones y recomendaciones sobre el proceso, la metodología y el documento; asimismo, se observaron múltiples talleres territoriales, se apoyó el proceso de apoyo para el bloque ngöbe, y se participó en el I y II Encuentro Nacional. Todo lo cual culminó con la elaboración del "Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas", Decreto N° 40932-MP-MJP.

Poblaciones económicamente vulnerables

Desde 1998 y por más de dos décadas abordando inicialmente el ingreso al programa del Régimen No Contributivo de Pensiones y la permanencia de las y los beneficiarios, pasando por el retraso administrativo de la Comisión de Apelaciones de Invalidez, Vejez y Muerte del Régimen No Contributivo (IVM-RNC), hasta la dilación en la resolución en las Sucursales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por supuestas restricciones impuestas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en la distribución de las cuotas presupuestarias. En cada una de estas ocasiones, la Defensoría ha tramitado cientos de quejas, y denunciado esta problemática en los informes rendidos ante la Asamblea Legislativa, para lo cual,

se han emitido recomendaciones a la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia de Pensiones, las Direcciones Regionales de Sucursales de la Gerencia Financiera de la CCSS.

Como consecuencia de las acciones impulsadas, se han rectificado procedimientos, modificado requisitos, se han reducido los plazos para solventar el déficit resolutivo, se ha mejorado la distribución de cuotas presupuestarias en las regiones donde se concentra la mayor cantidad de población en situación de pobreza, y hay un mejor acercamiento y apertura con las autoridades regionales para impulsar nuevas acciones que aumenten el financiamiento del programa de cara a la política social vigente.

Queda pendiente avanzar en las medidas aplicables en forma eficiente y efectiva, en estricta concordancia con los esfuerzos dirigidos a la atención de las personas adultas mayores en condición de pobreza y de la población económicamente vulnerable, y aumentar la capacidad del Régimen para responder a la demanda actual, dado su carácter de instrumento de inversión social, y de cara a los derechos económicos y sociales que asisten a esta población.

Respecto a la defensa de los derechos de las personas adultas mayores, la Defensoría por primera vez remitió en 2017 un informe especial al Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento de Naciones Unidas. El informe trató sobre la situación de discriminación, abuso y negligencia que presenta la población adulta mayor en nuestro país. Lo anterior a petición del Grupo de Trabajo para su jornada de la séptima sesión de trabajo sobre la formulación de una Convención Universal de DDHH de las Personas Adultas Mayores (PAM).

En ese sentido, se logró el reconocimiento de la Defensoría como Institución Nacional de Derechos Humanos con posibilidad de participar en el Grupo de Trabajo en el proceso de análisis y formulación de un instrumento internacional de derechos de las PAM. Además, se ha brindado seguimiento a los avances y resultados del Grupo de Trabajo Abierto sobre Envejecimiento de Naciones Unidas y se remitieron aportes requeridos sobre el estado de los derechos de las PAM en Costa Rica.

Población con discapacidad

La Institución en el año 2013 emprendió una investigación (expediente N° 122319-2013-SI) sobre el estado de los derechos de las personas internadas en hospitales psiquiátricos, mediante la cual se obtuvo un estado de situación sobre los criterios de admisión, el consentimiento informado, las medidas de sujeción y aislamiento, entre otros.

Dicha investigación concluyó (oficio N° 01009-2018-DHR) acerca de la necesidad de reforzar la supervisión de derechos para garantizar el respeto a la libertad de las personas con discapacidad psicosocial para que no sean sometidas a internamientos forzosos, mejoras en cuanto al mecanismo del consentimiento de los tratamientos psiquiátricos que se les aplican, y en lo relativo a la negativa a que sean sometidos a medidas de sujeción o bien de aislamiento. Actualmente se está en la etapa de seguimiento a dicha investigación.

El país logró un gran hito en el año 2017 con la constitución del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De previo a la conformación de este Mecanismo se había conformado una comisión entre la Defensoría y la Segunda Vicepresidencia de la República, encargada de redactar el decreto constitutivo (DE-39386-MRREE). En esa línea se inició el Proyecto de Instauración del Mecanismo, en el marco del cual se realizó una consulta para conocer el criterio experto de las personas con discapacidad y sus organizaciones sobre la forma más eficiente de consultarles sobre el cumplimiento de la Convención.

A partir de ahí, se creó un procedimiento que transversaliza el funcionamiento de la Defensoría, con el objetivo de que toda la Institución se convierta en el Mecanismo mismo y realice de la mejor forma las funciones de promoción, protección y monitoreo de los derechos reconocidos en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Poblaciones privados y privadas de libertad

A partir de la recepción de diversas quejas por la falta de mesas de votación en los centros penitenciarios, en 1996 se emprendió una investigación al respecto mediante el expediente N° 1039-22-96, siendo que se emitieron recomendaciones al Ministerio de Justicia para que garantizara el derecho al sufragio a la población privada de libertad.

A partir de las recomendaciones formuladas, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) emitió el Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios, Decreto N° 10-1997 del 22 de setiembre de 1997, en donde se procedió con la creación de los correspondientes distritos electorales en los centros penitenciarios.

Sobre este mismo tema, resulta importante mencionar que la Defensoría de los Habitantes ha participado como observadora en varios procesos electorales y consultivos, tales como los realizados en los años 2007, 2010, 2014, las elecciones municipales del 2016 y más recientemente, en el actual proceso electoral presidencial. En cada uno de dichos procesos, se ha constatado el correcto y transparente desarrollo del proceso electoral, no solo a nivel de la ciudadanía en general, sino con especial énfasis, en el resguardo de los derechos electorales de las poblaciones vulnerables, sean los privados de libertad, personas adultas mayores, y poblaciones con discapacidad intelectual internados en centros psiquiátricos. Resulta importante mencionar que mediante el oficio N° DH-0189-2018, la Defensoría emite el informe de observación electoral del presente proceso electoral que concluyó, recomendando ante el TSE la posibilidad de promulgar normativa específica para la tutela del sufragio en Albergues de Adultos Mayores, y en los Hospitales Psiquiátricos.

Población migrante y refugiada

Desde 1995, la Defensoría ha trabajado en la creación del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, tras un conversatorio para analizar los procesos de deportación masiva que se dieron en ese año, con la participación de ONG's, organismos internacionales, instituciones públicas, academia.

De ahí que se tomara la decisión de constituir un espacio de incidencia política e intercambio de información veraz y oportuna, sobre la reforma e implementación de normativa y acciones administrativas relacionadas con la atención de población migrante y refugiada. Más recientemente, se ha consolidado el Foro, y se han incorporado otros actores como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Justicia.

En 2004, la DHR señaló a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) que la utilización de medios tecnológicos tiene como fin garantizar a la persona interesada, celeridad y eficiencia en el trámite y resolución de las solicitudes planteadas, pero no sustituyen la posibilidad de que cualquier resolución o acto pueda ser informado o notificado en forma personal. En cumplimiento a las recomendaciones emitidas, la DGME informó sobre una "propuesta de Reestructuración Integral de la Dirección General de Migración y Extranjería", que incluía una mejora en el servicio de notificación.

En 2010 con la entrada en vigencia de la Ley N° 8764 – Ley General de Migración y Extranjería -, la Defensoría realizó un estudio sobre las condiciones de acceso y plazos de resolución de la solicitudes de

regularización migratoria (extranjería y refugio) y en relación con la resolución de un recurso de apelación por parte del Tribunal Administrativo Migratorio.

En ese momento, la Defensoría recomendó la adopción de medidas urgentes y provisionales para solventar el atraso en la resolución de las solicitudes de regularización migratorio, señalando que, en caso contrario, el Estado continuaría violentando los derechos humanos de estas personas, no solo por negarles el acceso a una justicia administrativa pronta y cumplida, sino también, por impedirles el acceso a otros derechos fundamentales.

Finalmente, en 2013, como parte de la labor de fiscalización relacionada con el acceso a los procesos de regularización migratoria, la DHR hizo referencia a varias deficiencias encontradas durante las diferentes etapas de este proceso y llamó la atención sobre la urgencia de que se realizara una revisión detallada de las diferentes etapas que componen el proceso de regularización migratoria, de manera que se lograran detectar las deficiencias administrativas existentes.

En esa línea, pese a la intervención de la Defensoría, el país aún tiene una deuda pendiente pues con las disposiciones adoptadas por la Administración 2014-2018, el Estado se vio imposibilitado de crear plazas nuevas, lo cual aunado a la jubilación o pensión del personal, ha provocado una debilitación del personal de la DGME en detrimento de la resolución de solicitudes de regularización migratoria.

Población LGBTI

La implementación de la Opinión obliga a las autoridades a realizar un control de convencionalidad a través de sus decisiones, obligando a la generación de una práctica administrativa que garantice la aplicación de las obligaciones internacionales.

La Defensoría de los Habitantes tiene en investigación 11 solicitudes de intervención vinculadas con el cumplimiento de la opinión consultiva, tanto en relación con el reconocimiento registral de la identidad de género por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, como de efectos concretos del vínculo entre parejas del mismo sexo en aspectos como el reconocimiento de la maternidad o paternidad a nivel registral.

Sobre este tema, es importante indicar que en la sesión nº 49-2018 y actuando como jerarca administrativo del Registro Civil, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) conoció el informe técnico preparado por la comisión interna que estudió la Opinión Consultiva (OC-24/17) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones registrales que esa comisión formuló.

Sobre la base de esa opinión experta, el TSE adoptó una serie de decisiones, partiendo del reconocimiento de que dicho pronunciamiento es vinculante para Costa Rica.

De conformidad con ese reconocimiento, el TSE aprobó y reguló el cambio de nombre por identidad de género autopercibida para las personas que así lo soliciten al Registro Civil. Esta decisión regirá una vez que se publique en La Gaceta la reforma hoy introducida al Reglamento del Estado Civil. Lo acordado por los magistrados además contempla -para viabilizar en sede registral el cambio de nombre- que el procedimiento prescinda de mayores formalidades, no requiera la publicación de edictos y sea gratuito. En cuanto al matrimonio entre personas del mismo sexo, no corresponde al Registro Civil autorizar o no la celebración de estos matrimonios, pues su función en ese ámbito es solamente registral; es decir, no le corresponde dictar lineamientos para las personas habilitadas por el ordenamiento jurídico para casar.

En lo que respecta a la inscripción definitiva de dichos matrimonios, para que esta sea posible, es necesario que previamente sea dejado sin efecto (por anulación o derogación) el artículo 14.6 del Código de Familia. Ello, en nuestro ordenamiento jurídico, solo puede hacerlo la Sala Constitucional (que en este momento tiene varios expedientes abiertos relativos a ese particular) o la Asamblea Legislativa. Por esa razón, en cumplimiento de lo dispuesto en la Opinión Consultiva de la Corte IDH, en la cual se insta al Estado a que impulse de buena fe también las reformas administrativas necesarias para adecuar sus ordenamientos, el TSE continuará recibiendo las solicitudes de inscripción de matrimonios entre personas del mismo sexo. Si el documento cumple con las exigencias y formalidades respectivas, se hará una anotación marginal en los estados civiles de los contrayentes, lo que incide en su libertad de estado. No obstante, la inscripción del matrimonio no podrá concluir en tanto siga vigente el artículo 14.6 del Código de Familia. Una vez suprimida del ordenamiento dicha norma, la inscripción tendrá efectos retroactivos en beneficio de los contrayentes.

3.5 Derecho a la cultura, a un medio ambiente sano, salud y vivienda digna

La Dirección de Calidad de Vida a lo largo de estos 25 años ha intervenido principalmente en la protección de los siguientes derechos:

Derecho a la Salud

Reforma de la Ley General del VIH/sida.- Desde octubre de 1993, la Institución promovió la redacción, promulgación, difusión y reforma de la Ley General del VIH/sida. Desde esa misma fecha y hasta la actualidad la DHR se ha ocupado de la atención de importantes denuncias para lograr el acceso universal a los tratamientos antirretrovirales y la protección de los derechos humanos de las personas con VIH. La promoción de estos derechos se ha logrado a través de programas de capacitación y sensibilización como respuesta contra el estigma y la discriminación.

Sin embargo, hay deudas aún pendientes como la aprobación de la reforma a la Ley General del VIH/sida, Expediente Legislativo No. 19243, propuesto con el fin de realizar ajustes a las necesidades epidemiológicas y de derechos humanos del VIH y el sida. La resolución de múltiples denuncias por medio de los procedimientos oficiales de la Institución no han sido suficientes, para abordar el estigma y la discriminación; por lo que, resulta necesario explorar medios alternativos de resolución de conflictos con acuerdos asertivos y continuar trabajando en temas de sensibilización y educación, para calar a profundidad en funcionarios de las instituciones que atienden estas poblaciones.

Pacientes sobreirradiados del Hospital San Juan de Dios.- En el año 1997 la Institución abordó el caso de los pacientes sobreirradiados del Hospital San Juan de Dios, desde que ocurrió el accidente se realizó una intensa labor por promover los cambios que evitaran otro accidente de esta naturaleza, además se promovieron acciones de defensa e indemnización a las y los pacientes y sus familiares. La Defensoría ante este panorama gestionó al Organismo Internacional de Energía Atómica para recibir cooperación internacional de expertos que valoraran el estado de salud de las personas afectadas, lográndose que por primera vez la CCSS realizara una reparación integral por un daño producido por el funcionamiento de sus servicios. La CCSS cuenta hoy con servicios de radioterapia modernos y seguros. Luego de 20 años, los pacientes sobrevivientes aún cuentan con una atención prioritaria según los acuerdos de indemnización y al día de hoy la DHR atiende a los pacientes sobrevivientes de forma permanente y con trato prioritario.

Cuidados paliativos.- A lo largo y ancho del país se han realizado múltiples investigaciones, reuniones, inspecciones e intervenciones con la finalidad de procurar un servicio público de salud en cuidados

paliativos que garantice el pleno disfrute del derecho. Es innegable el progreso que la especialidad de cuidados paliativos ostenta en el sistema de seguridad social. Sin embargo, la coexistencia de organizaciones privadas de la sociedad civil que brindan servicios de cuidados paliativos y las instancias propiamente dichas de la CCSS aún hoy tienen pendiente la formalización de convenios de trabajo conjunto con la seguridad social y otras instancias para la obtención de recursos, siendo el incremento de requisitos la mayor barrera de acceso.

Listas de espera para cateterismo en el Hospital México.- En el 2013 y 2014 se recibieron denuncias en atención a las listas de espera para cateterismo en el Hospital México¹, logrando con esta intervención que se realizara una revisión mensual de listas de espera con estratificación del riesgo y depuración, la reorganización y mejoramiento de las sesiones clínicas basados en criterios clínicos documentados, telemedicina para evitar traslados de pacientes y disminuyendo riesgos, la implementación de proyecto de producción, la asignación de 10 camas para hemodinamia, la programación de pacientes en la Red y la disponibilidad de cardiólogos hemodinamistas de 24/7.

Derecho a un ambiente sano y libre de contaminación

En torno al derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, resulta imperioso destacar una intervención que marcó a la Institución en la defensa de este derecho. En el año 1993 se recibe una denuncia sobre la afectación al ambiente por la construcción del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo² de acuerdo con el plan maestro propuesto. Para la atención de la misma, se llevan a cabo reuniones con jerarcas de instituciones competentes del momento, inspecciones, comunicados de prensa y se emite un informe final con recomendaciones, que trae como resultado el cumplimiento de los parámetros exigidos por la normativa vigente y con la participación de todos los actores involucrados garantizando su efectivo cumplimiento. De esta forma se permite continuar y concluir este proyecto.

Un tema recurrente ha sido el manejo de residuos, ejemplo de ello es cuando se realizó la fiscalización y seguimiento del Cierre Técnico del Relleno Sanitario de Río Azul,³ realizada en el año 1995, con la cual se impulsó y apoyó la implementación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos. Igualmente, se logró la atención y apoyo a la población de recuperadores de residuos del relleno de Río Azul para encontrar otra fuente de ingresos para su sustento.

Un caso relevante para la Institución fue la situación de los Trabajadores Bananeros afectados por Nematófito⁴, donde la Institución pudo concretar que el DBCP era altamente tóxico y pudo ocasionar problemas de esterilidad e impotencia en los varones, así como una serie de padecimientos físicos y psicológicos en los trabajadores bananeros. Se exigió además una evaluación integral de la población afectada, por un grupo interdisciplinario de médicos para determinar si las demás patologías reportadas por esta población pueden asociarse a la exposición a DBCP y el reconocimiento del derecho a obtener una pensión y del pago por concepto de riesgos laborales. Aún está pendiente el pago de indemnizaciones a algunos trabajadores bananeros.

La atención de denuncias por matanza de delfines en redes de pesca de barcos atuneros en la costa Pacífica en el año 2008, permitió lograr que la incidencia por matanza de delfines en redes disminuyera considerablemente y que se exigiera el sello de "Dolphin Safe" a las atuneras.

El manejo inadecuado del rastrojo de la piña y la proliferación de la mosca del establo producto de producción piñera, en las regiones Huetar Norte y Huetar Caribe, propició la presentación de denuncias por

1 Solicitud de Intervención N°146076-2013.

2 Expediente 1447-03-93, Informe Anual 1994.

3 Oficio DH-CV-0293-2009.

4 Afectación en las comunidades de Guápiles, Nicoya de Guanacaste, Barranca y Corredores de Puntarenas.

parte de comunidades cercanas a las fincas. A raíz del trabajo en conjunto con los denunciantes, la sociedad civil y las autoridades competentes para la atención de esta problemática, se logró reducir su impacto socio-ambiental y exigir transparencia y rendición de cuentas a las instituciones involucradas. Una deuda pendiente ha sido que el Comité Nacional de Seguimiento de la Iniciativa para la Sostenibilidad Piñera así como el Decreto N° 39462 logren efectivamente ser implementados, para que se conviertan en instrumentos para la atención de denuncias, generar política pública y atender necesidades de los actores involucrados.

Desde el año 1996, se realizan trámites para la disminución de los niveles de azufre en el diésel⁵ que se expende en el país, tanto para la flota vehicular, como para uso industrial. Posteriormente, se reciben denuncias por mala calidad de combustibles y posible afectación a la salud de la población, eficiencia energética y controles aduanales, como resultado de la intervención de la Institución, se logró eliminar el manganeso de los combustibles vendidos en el país, la eliminación del plomo en los combustibles y la reducción del contenido de azufre en el diésel, así como también una mejora en la calidad de los hidrocarburos en el país, logrando calidad de Euro 4, para el bienestar de la salud de la población. Pese a ello, es necesario continuar trabajando para lograr carbono neutralidad.

La intermediación en conflictos socio ambientales por acceso al agua potable ha sido abordado ampliamente por la DHR, ejemplo de ello es el conflicto en Sardinal donde se realizó la defensa del derecho humano al agua como derecho fundamental, se identificaron irregularidades en la aprobación de permisos municipales, se comprobó la falta de certeza técnica sobre la capacidad de explotación del recurso hídrico del Acuífero Sardinal, y la consecuente incertidumbre sobre la afectación de la prioridad de disponibilidad de agua para la satisfacción de los intereses de la comunidad, sobre cualquier otro tipo de interés patrimonial, comercial o turístico. La Defensoría puso en evidencia la falta de acceso a la información cierta y oportuna para la comunidad, la ausencia de participación ciudadana y la necesaria definición y puesta en marcha de un nuevo espacio de diálogo entre las partes (comunidad y Estado). En la actualidad las discusiones sobre este tema se mantienen y la DHR ha mantenido un papel de observadora del diálogo mientras se lleva a cabo la investigación al respecto.

Otros temas importantes relacionados con este derecho humano, fueron el conflicto Tacares de Grecia – Atenas donde se logró la priorización del acceso al agua a las comunidades que la necesiten y actualmente la contaminación de agua para consumo humano con arsénico⁶, donde la Institución se ha convertido en la voz de las comunidades afectadas que se han sentido totalmente desprotegidas ante lo ocurrido y dejando en evidencia las irregularidades cometidas por la institucionalidad, tratándose de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Protección del Patrimonio Histórico Arquitectónico

Con la promulgación de la Ley 7555, publicada en octubre de 1995, la Defensoría es incorporada a participar con voz pero sin voto, en la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico y Arquitectónico de Costa Rica. A partir de ese momento se ha venido participando activamente, interviniendo en los casos en que se han detectado problemas en la conservación y protección de inmuebles declarados, como por ejemplo, Botica Solera, Antigua Aduana⁷, Sanatorio Durán, Gran Hotel Costa Rica, entre otros, con lo cual se ha alcanzado la protección y conservación de inmuebles, se han evacuado consultas y se ha posicionado a la Defensoría como garante de la protección del patrimonio histórico y arquitectónico a favor de la población de Costa Rica. No obstante, es fundamental que se realice una reforma a la Ley

5 Expedientes 105925-2012, 97743-2012, 98172-2012. Informe final con recomendaciones No. 11075-2013-DHR del 22 de agosto del 2013, Informe final con recomendaciones No. 14599-2013 del 12 de noviembre del 2013.

6 Informe final con recomendaciones, 130887-SI-2013, oficio 14016-2017 en fase de seguimiento.

7 Expediente N° 20828-23-2006 con la intervención se logra que las autoridades competentes cambiaran el diseño para reforzar el inmueble y se realizara una restauración protegiendo el patrimonio histórico y arquitectónico.

7555, para lograr una efectiva protección y conservación de los inmuebles declarados patrimonio y crear incentivos para que los propietarios privados de éstos, cuenten con los recursos necesarios para su protección y que no se vea como un castigo la declaratoria, sino, más bien, como un premio. También es preciso reformar el reglamento a la ley, para esclarecer las competencias de las diferentes instancias involucradas en el trámite de declaratorias.

Derecho a la vivienda digna

El derecho a la vivienda digna ha sido ampliamente abordado por la Institución durante estos veinticinco años, en casuística relacionada con la mala calidad constructiva en proyectos de vivienda de interés social. Es a partir del acompañamiento a las familias frente a las entidades autorizadas y las empresas constructoras que se ha logrado el disfrute de viviendas adecuadas, ejemplo de ello fueron los proyectos El Rosario, Los Rosales, en el que se logró que la empresa constructora solucionara los problemas en los tanques sépticos de las viviendas que tenían problemas, La Flor en el que se visualizó la necesidad de una intervención del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos por los daños que presentan las viviendas y sobre el cual actualmente se está dando seguimiento a las recomendaciones giradas al BCR y al BANHVI.

Adicionalmente, a partir de la VIII Auditoría de Control de Calidad en Viviendas de Interés Social realizada por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, en el año 2015 la Defensoría llevó a cabo un taller sobre los sistemas mecánicos de las viviendas de interés social: *Hacia la progresividad del Derecho Humano a la Vivienda*. Posterior a este taller se tuvieron reuniones con representantes de los diferentes sectores para impulsar la creación del Código de Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias en Edificaciones, cuya responsabilidad recaía en el CFIA, lo cual se materializó en la publicación efectuada en el Alcance número 38 de La Gaceta del 21 de febrero del 2017.

Dentro del abordaje de este derecho la Institución ha intervenido en la atención de emergencias como el terremoto de Cinchona y la tormenta Thomas, las cuales permitieron evidenciar que no había una Política Nacional de Vivienda, que no existían protocolos de atención de emergencias para viviendas de interés social, que no se manejaban listas únicas de beneficiarios, sino que cada institución que intervenía manejaba su propia lista y que no había legislación para dar solución de vivienda a familias afectadas por una emergencia. Como resultado de la intervención se logró la creación de una Política Nacional de Vivienda a efectos de que las emergencias se trabajen desde el MIVAH con una lista única de afectados y que se realizara una reforma a la Ley 7052 para atender en forma prioritaria a las familias afectadas por una emergencia.

3.6 Buen Gobierno, Transparencia

La Dirección de Control de Gestión Administrativa nace en 1996, producto de la integración de dos áreas: la de Servicios Públicos y Gobiernos Locales con el área Administrativa, Financiera y Económica. Lo anterior estableció desde el inicio de la Defensoría el reto de procurar que el control de la gestión pública que realiza la Defensoría de los Habitantes, se ejecutara con base en parámetros que permitieran que dicha gestión estuviera encaminada al cumplimiento de los derechos de las y los habitantes.

Es así como desde la Dirección de Control de Gestión Administrativa, la Defensoría de los Habitantes se ha propuesto, desde su apertura en el año 1993, incidir en el mejoramiento de la gestión pública, sea por medio de las recomendaciones surgidas a partir de los casos analizados; por el dictamen de propuestas legislativas y por la construcción teórica de lo que debe ser una gestión pública desde la óptica de los derechos humanos.

Es así como se procede a reseñar los principales logros de la Dirección durante estos veinticinco años en siete grandes apartados:

1. Aportes teóricos sobre cómo conceptualizar la gestión pública en el marco de los derechos humanos

Un aporte importante fue la conceptualización del derecho humano a un Buen Gobierno, sobre qué debe entenderse como gestión pública de calidad, estableciendo el derecho al Buen Gobierno, desarrollado por el Ombudsman Europeo y reconocido en Europa como un derecho humano; que determina las pautas de una Administración Pública de calidad, como aquella que cumple con los parámetros de: legalidad, equidad, inclusividad, participación, rendición de cuentas, responsabilidad, respeto de los derechos humanos, eficiencia y efectividad, transparencia. Estos parámetros además de su desarrollo puntual, sirvieron para analizar y evaluar la gestión pública costarricense.

2. Aportes a la actividad legislativa

La Defensoría como órgano adscrito a la Asamblea Legislativa ha procurado incidir en aportes a la actividad legislativa. En el año 2010 trabajó en una comisión interinstitucional que finalmente consensuó un proyecto de reforma a la Ley de Tránsito vigente. Otro aporte en este sentido es la participación en la comisión que elaboró el Proyecto de Ley N° 19.113 denominado "Ley de Acceso a la Información", el cual se presentó a la corriente legislativa.

Asimismo, se pronunció en diversos proyectos de ley existentes que pretenden regular la condición jurídica de las personas que ocupan zonas especiales.⁸ Es así como en uno de sus informes anuales⁹ se hacen señalamientos del caso a las y los señores Diputados y en el año 2014 se emitieron alertas tempranas en relación con el vencimiento de la moratoria de los desalojos en zonas invadidas. No obstante, sobre este tema se encuentra pendiente la revisión del marco legal vigente e identificar cuáles han sido los avances que se han dado en esta materia, ya que las moratorias de desalojos han dejado de ser una alternativa real y por ello se exige del Estado acciones más efectivas para resolver este problema, el cual afecta a una gran cantidad de habitantes.

De igual forma, se emitieron criterios sobre proyectos de ley en materia de participación ciudadana¹⁰, promoviendo y requiriendo la existencia de espacios de participación.

3. Aportes mediante participación en plataformas multiactores

La Institución participa en plataformas multiactores donde incide en la protección de derechos. Actualmente participa en, el Consejo Consultivo de Responsabilidad Social donde ha contribuido con la elaboración del Código de Transparencia del CCNRS; la Alianza para el Gobierno Abierto donde el Índice de Transparencia del Sector Público ha sido tomado en cuenta como una buena práctica; la Iniciativa COST proyecto cuyo objetivo es unificar y ordenar la información así como empoderar a la ciudadanía para que también ejerza una función fiscalizadora en la construcción de obra pública; el Comité de Alto

⁸ Se promulgaron las leyes: N° 9073, Ley de protección a los ocupantes de zonas llamadas como especiales; N° 9205, Titulación en inmueble de JAPDEVA; N° 9221, Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial; N° 9242, Ley para la regulación de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre y N°9223, Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur.

⁹ Informe Anual 2012-2013.

¹⁰ Se dictaminaron los proyectos: Proyecto N° 19.710. "Participación política de la juventud", Proyecto N° 19875 "Creación del Instituto Nacional de la Juventud, Proyecto N° 20212 "Participación ciudadana en la gestión integrada del recurso hídrico", Proyecto N° 19348 "Reforma al Código Electoral", Proyecto N° 20253 "Veedurías ciudadanas para la promoción de la participación y la convivencia política".

Nivel de los ODS donde la DHR da seguimiento al cumplimiento de la Agenda ODS 2030 y en la Mesa de Gestión del Riesgo.

4. Aportes a hechos históricos, coyunturales del país

En el año 1998 se atendió entre otras cosas, la lentitud de trámites judiciales en cuanto al pago de los derechos laborales de los empleados despedidos por parte de la estibadoras y desestibadoras, el pago de la compensación social, programa de desarrollo social y económico en la provincia de Limón, los efectos en los costos de la importación y exportación, defectos en el cartel de licitación y la naturaleza y número de empresas concesionarias, así como en la participación de los trabajadores en el capital accionario, en beneficio de sus derechos.

El cierre de instituciones públicas como CODESA y el Banco Anglo Costarricense fueron conocidos por la Institución, obteniendo como resultado en el caso de CODESA, el revelar aspectos del descalabro del "estado empresario" y que una importante porción de los pocos recursos recuperados por CODESA por venta de sus subsidiarias, fue utilizada para fines distintos a los establecidos en la ley de finiquito; y en el segundo caso del Banco Anglo, el revelar uno de los mayores casos de corrupción y redes de poder económico y político, en perjuicio del erario público.

Dentro de estos aportes a hechos históricos debe señalarse también la contribución en el nombramiento de representantes de la Sociedad Civil en el Fideicomiso de la Ruta San José - San Ramón. Este fue un trabajo inter-áreas de la Institución que promovió la participación de la sociedad civil de manera transparente y representativa.

5. Aportes mediante instrumentos desarrollados (Red Interinstitucional de Transparencia e Índice de Transparencia del Sector Público)

La Institución ha trabajado propuestas de instrumentos concretos que aporten a la lucha contra la corrupción, entendida como un flagelo que incide negativamente en el deber del Estado de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

En el año 2004 con la colaboración desinteresada de la Defensoría del Pueblo de Panamá, la DHR crea la RIT como una red mediante la cual las instituciones públicas realizan transparencia activa al subir a sus sitios web una serie de información de interés de la ciudadanía que permite fortalecer el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana y rendición de cuentas.

Esta red ha ido creciendo con el pasar del tiempo y ha permitido que las instituciones den un paso adelante en materia de transparencia de su información. Recientemente el Decreto Ejecutivo aprobado sobre acceso a la información y transparencia, exige que las instituciones suban en su web información ya solicitada mediante la red, lo que refuerza lo propuesto por la RIT.

Posteriormente, en el año 2013 se buscaron aliados para financiar la consolidación y puesta en práctica del Índice de Transparencia del Sector Público. Se logró consolidar la alianza con el CICAP y el Gobierno Digital, para la contratación de servicios profesionales para efectuar la revisión integral de la propuesta del ITSP y la elaboración del primer informe.

La materialización de la transparencia en aportes específicos y el análisis para su aplicabilidad concreta ha sido el logro de la instauración del Foro de Transparencia como una estrategia contra la corrupción, el cual se ha establecido como un espacio anual de reflexión con la participación de todos los sectores sociales.

6. Aportes resolución de casuística reiterada

La Dirección de Control de Gestión Administrativa, se ha movido durante estos 25 años entre el análisis de casos puntuales relacionados con la prestación de servicios públicos, tanto a nivel nacional como local, hasta el conocimiento de casos estructurales que permiten conocer cuál es el nivel de Gobernanza en cada tema analizado y qué acciones concretas debe tomar el Estado para su mejoramiento. Es así como desde el año 1993 y a lo largo de estos veinticinco años, se han recibido denuncias de los habitantes de todo el país por la ineficiencia en la prestación de los servicios municipales. Otro tema que ha sido constante es la ausencia de infraestructura vial sea nacional o cantonal, logrando con su abordaje un mejoramiento constante de la gestión en materia de infraestructura vial.

La Institución ha participado como fiscalizadora del respeto de los derechos humanos procurando una convivencia pacífica, tal es el caso de la regulación de ventas ambulantes en San José, donde a partir de la intervención institucional se logró la conformación de una comisión entre la Municipalidad de San José y vendedores que se regularizaron. En estos 25 años, se ha sido testigo activo de diversos hechos históricos a nivel del país en los que se ha intervenido en calidad de facilitadores en negociaciones; testigos de honor; observadores de procesos; entre otras formas, así como en los procesos propios de investigación y recomendación de acciones correctivas.

Asimismo, ha intervenido ante la inexistencia de planes reguladores en las zonas costeras de todo el país, en donde a partir de visitas de campo y entrevistas se llevó a cabo la elaboración de un primer diagnóstico sobre el estado del ordenamiento territorial costero. En el año 2012 aborda el tema de la irregularidad con invalidez de escrituras en zona fronteriza y se emite un informe que desarrolla los antecedentes históricos de la franja fronteriza, desde finales del siglo XIX, las opciones de los interesados, la posición de los órganos de control sobre la franja, los proyectos de ley para desafectarla, la permanencia histórica de los pobladores sobre estos terrenos y las condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad y de las poblaciones.

Dentro de la incidencia que ha tenido la Institución se encuentran los procedimientos de titulación a todos los beneficiarios¹¹ de las leyes 9000 y 9016 emitidas desde el año 2012 (condonación de créditos hipotecarios) y que a la fecha no habían sido otorgadas, logrando la coordinación entre el INVU y la PGR para que se definieran los procedimientos de titulación y se realizara una programación para la atención de todos los casos. Una cantidad importante de casuística sobre la prestación de servicios por parte del INS en el régimen de riesgos del trabajo, fue atendida por la Defensoría, logrando contribuir a que cesara la suspensión del pago por indemnizaciones, así como que el Estado cancelara montos adeudados al INS.

En el año 2012 se elaboró el Informe Especial de la CCSS donde se realizó un análisis de las principales recomendaciones emitidas por la CGR, la Auditoría Interna de la CCSS y la Comisión de Notables, sobre la situación de la CCSS, el cual fue presentado tanto a las autoridades de la CCSS como a la Asamblea Legislativa.

7. Aportes mediante el conocimiento y resolución de casuística

Ante la violación por parte del Estado a los derechos de autor y derechos conexos por presentar reservas al Tratado de la OMPI sobre interpretación o ejecución y fonogramas, la Institución en el año 2012 emite un informe dirigido a la Presidencia de la República de ese momento, en el cual solicitó el levantamiento

¹¹ Se logró que el INVU programara el trabajo requerido para conformar los expedientes de los beneficiarios de los 7 proyectos habitacionales beneficiarios de las leyes 9000 (Cima de Cielo y André Challe) y 9016 (Pacuare-Limón, Los Almendros-Puntarenas, Curime-Liberia, EL Clavel-San Isidro de El General y Río Nuevo-Corredores)- Población beneficiaria: 800 familias. Se entregaron titulaciones a la mayoría de los beneficiarios.

de las reservas en razón de que las mismas no contenían el criterio técnico correspondiente, logrando con su intervención un beneficio directo a los autores e intérpretes del país.

De igual forma, ha intervenido ante el incumplimiento del deber de probidad por parte de funcionarios en adjudicaciones irregulares del IDA hoy INDER, con lo cual llevó al cierre de la oficina de titulación del antiguo IDA y generó la creación de mecanismos para el fortalecimiento del control interno.

Con la intervención de la Institución en relación a la inacción con arrendamientos en zona fronteriza, se logra que el INDER elabore un Reglamento de Concesiones para las Zonas Fronterizas, realice un levantamiento y proceda a resolver las solicitudes que se encontraban pendientes por la consulta a la Procuraduría General de la República.

3.7 Derechos Económicos y Sociales

La Dirección de Asuntos Económicos (DAEC) es el órgano consultivo técnico económico de la Defensoría encargado de realizar investigaciones de carácter general y estructural sobre acciones y omisiones del Estado que lesionen o puedan lesionar los derechos e intereses económicos de los y las habitantes. A partir de ese mandato, desde su creación, la Dirección ha orientado su accionar hacia la protección y tutela de los derechos e intereses económicos y sociales, particularmente de carácter colectivo y difuso, frente a acciones y omisiones del sector público.

Durante su primera Administración, la Defensoría logró la anulación de tres aumentos tarifarios: autobuses, tarifas de electricidad y tarifas telefónicas. En los tres casos, el factor común fue la falta de adecuada motivación de los ajustes pretendidos y la consecuente interposición de sendos incidentes de nulidad por parte de la Defensoría contra los actos administrativos irregulares. En un entorno en el cual las decisiones tarifarias eran adoptadas por el Poder Ejecutivo, el SNE y el propio ICE, sin una contraparte técnica que cuestionara esas decisiones, la Defensoría sentaba los precedentes para el análisis técnico e independiente de la regulación tarifaria de los servicios públicos. A partir del año 1996, con la transformación del SNE en la ARESEP, el análisis técnico de las peticiones tarifarias se realiza en las audiencias públicas, con lo cual inició un nuevo capítulo en la intervención de la Defensoría en estas materias.

Una intervención distinta tuvo lugar en relación con el cierre del Banco Anglo Costarricense. Con carácter preventivo y con la finalidad de que los derechos e intereses económicos de los habitantes fueran impactados lo menos posible con esa decisión, la Defensoría dio seguimiento a las acciones de la Junta Liquidadora del Banco y las acciones para la recuperación de los créditos de su cartera. En ese proceso, la Defensoría urgió al Banco Central y a la Superintendencia de Entidades Financieras a realizar lo pertinente para agilizar el cobro de las deudas. Asimismo, en forma pública y vehemente, la Defensoría reprochó la actitud irresponsable de aquellos deudores que no se habían acercado a las autoridades bancarias respectivas a regular su situación y, con ello, habían dificultado aún más el proceso de recuperación del patrimonio del Banco Anglo, insistiendo, además, en que debía darse a conocer a la luz pública el nombre de esos deudores reticentes a honrar sus obligaciones, lo cual finalmente ocurrió.

De esas primeras intervenciones a la fecha, la curva de aprendizaje de la Defensoría en estas lides económicas y regulatorias ha tenido un crecimiento exponencial. Se aprendió que para discutir con el Estado en estos temas, la magistratura de influencia no es suficiente; a la credibilidad y solidez moral fue necesario añadirle la solidez técnica: la Defensoría, a través de DAEC, se ha ido consolidando a lo largo del tiempo como un referente al que debe escucharse, ya sea que se pronuncie sobre las metodologías tarifarias de ARESEP, las falencias de la estructura fiscal, los problemas estructurales

de la CCSS o las deficiencias de la gestión de la obra pública. Para ello, fue necesario incorporar a la Dirección profesionales experimentados en distintos ámbitos: regulación económica, desarrollo, comercio internacional y transporte público.

Este proceso de aprendizaje, consolidación y posicionamiento ha llevado a la Defensoría a ser actor permanente en las grandes discusiones del país en materia económica y de estrategias de desarrollo: desde el futuro de la CCSS, pasando por el análisis sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica hasta las actuales discusiones sobre el empleo público y el déficit fiscal, la evaluación de la calidad del servicio de buses hasta la evaluación de la sostenibilidad del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS.

Aunque es imposible detallar todo lo actuado por esta Dirección desde su creación, se hace a continuación un esfuerzo por exponer algunos de los muchos temas que a lo largo de este tiempo y en diferentes coyunturas históricas, han requerido la intervención de la DAEC. Los logros alcanzados han sido claves para continuar avanzando, porque se trata de temas cuya intervención nunca finalizará. Se destacan aquí la sostenibilidad de la CCSS y el régimen IVM, la institucionalidad del sector agropecuario, la concesión de obra pública, la calidad del servicio de transporte público y el Programa Institucional Pobreza y Exclusión.

La sostenibilidad de la CCSS y del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

El primer acercamiento con la CCSS, ocurrió entre en el año 1997. De ahí y hasta el año 2001, se abordó el tema de la morosidad en el pago de las cuotas obrero-patronales. El primer escollo con el que se debió lidiar fue con el desorden en la información y en la negativa de la CCSS por dar a conocer a la opinión pública el nombre de las personas morosas con la Institución. Tres años de debate llegaron a su final cuando mediante dictamen,¹² la Procuraduría General de la República, acogiendo los planteamientos de la Defensoría, determinó que «(...) en vista de que la morosidad de las cuotas obrero patronales es un asunto de interés público, a tenor del artículo 30 constitucional, cualquier persona puede solicitar la lista de morosos de la seguridad social. « Para este dictamen, el antecedente de la lista de morosos del Banco Anglo fue crucial. Asimismo, entre los años 1997-2001 la Defensoría hizo recomendaciones a la CCSS para mejorar sus estrategias de cobro y recaudación y al Poder Legislativo para dotar a la CCSS de mayores instrumentos para estimular el pago de las cuotas obrero-patronales. Entre las recomendaciones para la mejora de la gestión de cobro destaca:

- Dictar un reglamento que establezca criterios objetivos y verificables para el tránsito de cobro administrativo a cobro judicial de las deudas pendientes de pago por parte de los patronos y elimine los altos grados de discrecionalidad existentes.
- Valorar la conveniencia de crear un cuerpo especializado que atienda y fiscalice a los «grandes patronos» que representan una proporción muy significativa del total de la recaudación.
- Suprimir la concesión de amnistías pues, aun asumiendo como premisa su legalidad, es sin duda, un mecanismo inconveniente que desestimula el cumplimiento voluntario de las obligaciones e incentiva la morosidad.
- Verificar que la morosidad de los patronos no afecte los derechos de los trabajadores, tanto en lo relativo al acceso a los servicios de salud universal, como a los regímenes de pensiones.

Las recomendaciones fueron acogidas por la CCSS. Ya para el año 1999, se había triplicado el número de casos que pasó a cobro judicial, aunque la morosidad no se detuvo. Asimismo, en el año 2000 se promulgó la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, que incorporó al cuerpo normativo de la CCSS

12 C-217-2000, setiembre 2000.

algunas modificaciones que facilitan el control de los morosos de la Caja, especialmente las reformas introducidas al artículo 74 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943:

Artículo 74.- La Contraloría General de la República no aprobará ningún presupuesto, ordinario o extraordinario, ni efectuará modificaciones presupuestarias de las instituciones del sector público, incluso de las municipalidades, si no presentan una certificación extendida por la Caja Costarricense de Seguro Social, en la cual conste que se encuentran al día en el pago de las cuotas patronales y obreras de esta Institución o que existe, en su caso, el correspondiente arreglo de pago debidamente aceptado. Esta certificación la extenderá la Caja dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, en papel común y libre de cargas fiscales, timbres e impuestos de cualquier clase.

Corresponderá al Ministro de Hacienda la obligación de presupuestar, anualmente, las rentas suficientes que garanticen la universalización de los seguros sociales y ordenar, en todo caso, el pago efectivo y completo de las contribuciones adeudadas a la Caja por el Estado, como tal y como patrono. El incumplimiento de cualquiera de estos deberes acarreará en su contra las responsabilidades de ley. Penalmente esta conducta será sancionada con la pena prevista en el artículo 330 del Código Penal.

Los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), así como con otras contribuciones sociales que recaude esta Institución conforme a la ley. Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta Ley.

Esa reforma refleja lo que en su momento se recomendó desde la Defensoría. Desde entonces, la Contraloría General de la República ha seguido de cerca la evolución de la morosidad de las cuotas obrero-patronales. La CCSS informó de que, al 30 de setiembre de 2017, 14.344 patronos activos estaban morosos (un 17% del total de empleadores). El monto de la deuda ascendía a ₡61.193 millones.¹³ Ello indica que al día de hoy, los instrumentos legales no son suficientes para estimular el cumplimiento de sus obligaciones por parte de los patronos. La evasión y la elusión se recrudecen, en particular estimuladas por la crisis de la última década y por otros factores que han sido estudiados por la DHR en relación con la sostenibilidad de la CCSS y del Régimen IVM.

El Régimen del IVM ha sido otro objeto de estudio. Destacan dos periodos, entre los años 2002 y 2005 y del 2009 a la fecha. En el periodo 2003-2004 se hizo un estudio sobre la situación del IVM en el cual recomendó constituir una comisión interinstitucional con la participación de la CCSS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ANEP, ANDE, así como representantes de los trabajadores del sector privado. Esta Comisión tendría la misión de analizar a fondo la problemática del régimen y su sostenibilidad en el tiempo y dar las recomendaciones pertinentes a fin de lograr su sostenibilidad. Asimismo, recomendó a la CCSS contratar una consultoría externa, para evaluar el Fondo de Pensiones y que se recomendaran ajustes para la sostenibilidad a futuro del régimen, al menor costo posible para el trabajador y elaborar un proyecto de ley para establecer mecanismos que impidan apartarse de los criterios de rentabilidad y seguridad a la hora de decidir sobre el destino de las inversiones, para evitar el desvío de fondos con criterios políticos o intereses particulares. Ya desde entonces, además, se recomendó al Ministerio de Hacienda cancelar sus deudas con la CCSS y hacerlo en efectivo, no con Títulos de Gobierno.

13 La Nación, 5 de diciembre, 2017 "Avisos de cobro a patronos morosos generan pocos resultados a CCSS."

En junio de 2003 la CCSS inició un proceso de análisis y discusión del IVM con los distintos sectores de representación de la población costarricense con el propósito de identificar alternativas de solución al problema de sostenibilidad del régimen. Por su parte, Hacienda trató de minimizar el problema de la deuda señalando que se corregiría con la adopción de las reformas fiscales que en ese momento se discutían en la Asamblea (reformas que, por cierto, se siguen discutiendo en 2018). Las reformas al IVM acordadas en el proceso de discusión de la comisión interinstitucional, en el cual la Defensoría participó como observadora, entraron en vigencia entre los años 2004 y 2005. De acuerdo con el Estado de la Nación «(...) el año 2004 y el primer trimestre del 2005 fue intenso e innovador en materia de cambios a IVM. Además de efectivamente adoptarse, esta reforma cambió parámetros que, como el porcentaje de cotización ó el número de cuotas, no se modificaban desde la creación de los seguros sociales en la década de los 40. El objetivo de la reforma de IVM fue restaurar la sostenibilidad financiera del régimen. El producto fue una reforma que da sostenibilidad por las próximas cuatro décadas y media y a la vez mejora las condiciones de acceso a las pensiones y su progresividad...»¹⁴

Se vuelve a intervenir en relación con el IVM cuando en el año 2009, cuando un grupo de personas pensionadas de Limón, manifiesta su preocupación debido a que en medios de comunicación se había difundido la noticia de que el IVM requería de una revisión urgente pues un estudio realizado por personeros mexicanos advirtió que el Fondo de reserva de la entidad empezaría a gastarse en un corto plazo. Para dilucidar la situación, la CCSS había encargado a la Organización Internacional de Trabajo (OIT) hacer otro diagnóstico de la sostenibilidad del Fondo del Régimen. A partir de ese momento empieza un ir y venir de desacuerdos entre la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la CCSS sobre la sostenibilidad del Régimen IVM. Esta ronda de desavenencias se prolongó por varios años y fue seguida paso a paso por la Defensoría.

Finalmente, ambas instituciones lograron un acuerdo para contratar un estudio a la Universidad de Costa Rica, el cual fue hecho público a finales de 2016. El documento, denominado "*Estudio Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte Administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social*" fue discutido en la Mesa de Diálogo sobre las Pensiones del Régimen de IVM que se constituyó en 2017, con representación de trabajadores, patronos y Estado, con la Defensoría (representada por DAEC) como observadora. Paralelamente, la Defensoría presentó a la Mesa y a la Junta Directiva de la CCSS un informe con recomendaciones que analizó la situación del régimen con enfoque de derechos humanos. No sin sobresaltos y con diversos cuestionamientos, el estudio de la Universidad de Costa Rica fue uno de los insumos para las recomendaciones de la Mesa de Diálogo que, a la fecha, está a la espera de toma de decisiones por parte de la Junta Directiva de la CCSS.

A partir del año 2008, la CCSS entra en una preocupante crisis que se agravó en el año 2010, empezando a surgir en el país dudas sobre el futuro de esa institución. Por eso en el periodo, 2011-2012, la Defensoría presentó al país su Informe Especial sobre la sostenibilidad de la CCSS, estudio realizado por tres direcciones de la Institución: Calidad de Vida, Control de Gestión Administrativa y DAEC. En el campo económico-financiero, se concluyó que los problemas que la CCSS venía presentando no necesariamente se debían a limitaciones de recursos, sino que respondían a serias deficiencias en su gestión: descoordinación e inexistente comunicación entre gerencias, inexistencia de un sistema de contabilidad de costos que impedía conocer el costo económico de la prestación de servicios, atrasos en la puesta en marcha del expediente digital y crecimiento desmedido de gastos por jornadas extraordinarias y pluses y componentes salariales.

En el Informe Especial, se hicieron recomendaciones sobre estos temas que fueron acatadas por la CCSS: se corrigieron los problemas detectados en cuanto a jornadas extraordinarias y se aceleró la

14 Estado de la Nación, "Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones", Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2005, p. 12.

digitalización de los expedientes (EDUS), se analizaron todos los sobresueldos y pluses salariales y al día de hoy se revisan aquellos que es posible modificar por parte de la Junta Directiva. En cuanto a las deficiencias detectada en la gestión gerencial, se recomendó una reestructuración a nivel central. Después de varios intentos fallidos de realizar una reestructuración gestada desde lo interno de la institución, la CCSS contrató al Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica para elaborar el proyecto de Reestructuración Organizacional y Funcional del Nivel Central de la CCSS, estudio que fue aprobado por la Junta Directiva de la CCSS y al día de hoy está en fase de transición hacia la nueva estructura, para lo cual se contratará a la empresa Ernst and Young. Esta fase conlleva tareas como las siguientes:

- Diseño interno de cada una de las unidades
- Levantamiento de cargas de trabajo
- Definición de perfiles y cantidades de funcionarios requeridos en cada unidad
- Identificación de brechas para la definición de planes de formación, capacitación o actualización
- Definición de políticas de movilización del personal entre unidades y hacia los niveles regionales y locales

Se seguirá pie a pie con los avances de la CCSS en estos temas estratégicos hasta que sean concluidos estos procesos de mejora en la gestión institucional.

La institucionalidad del sector agropecuario para el apoyo a las personas agricultoras y la seguridad alimentaria

Las intervenciones en materia agrícola inician en el año 2002 cuando el entonces Gerente General del Asentamiento Autogestionario Cooperativo de Productores del Sur (COOPROSUR R.L.) presentó una denuncia sobre irregularidades en la operación del fideicomiso FIBASUR S.A. - COOPROSUR R.L. y su incidencia sobre la situación socioeconómica de los habitantes de la Zona Sur del país, dado que el Banco Nacional de Costa Rica se encontraba tomando los terrenos dados en garantía en el fideicomiso y que pertenecían a varias cooperativas de la zona. Debido a la complejidad del proyecto bananero, en esa oportunidad la Defensoría en su informe final recomendó a las instancias involucradas, profundizar la investigación en torno al caso. En consecuencia la Corporación Bananera Nacional contrató una firma externa asesora para desarrollar la evaluación técnica integral del proceso de desarrollo, mantenimiento y cierre de los proyectos bananeros de las cooperativas de la zona sur, administrados por Fibasur S.A., y se encargó a la Asesoría Legal de Corbana, el análisis de las razones técnicas que provocaron la salida de la empresa Nobility Fruit Co, de la comercialización del banano de la zona sur del país, y un detalle de las medidas tomadas por Corbana para compensar dicha problemática. Posteriormente, el caso fue llevado por las cooperativas a los tribunales de justicia.

Por otro lado, en el informe presentado a la Asamblea Legislativa en relación con el proyecto de ley del Tratado de Libre Comercio de Costa Rica con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (2006-2007), la Defensoría señaló que la apertura comercial y la eliminación de aranceles a la importación de productos agrícolas, a la par del desmantelamiento que a ese momento ya había sufrido el aparato productivo del país, podrían tener consecuencias negativas para la agricultura nacional. En ese escenario, si el sector agropecuario costarricense pretendía ser competitivo, la institucionalidad del país tendría que ser un apoyo efectivo para la producción nacional, con el liderazgo del CNP. Sin embargo, entre los años 2006 y 2013, se recibieron distintas solicitudes de intervención por parte de representantes de organizaciones sindicales del Consejo Nacional de Producción (CNP), SINCONAPRO Y SIPROCN, relativas a irregularidades en relación con procesos de reestructuración iniciados por la Administración

de ese Consejo, que afectaban las funciones que por Ley debe realizar el CNP y que fueron aprobados por las instituciones a contrapelo de lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

En cada expediente se analizaron los procesos de reestructuración del CNP observando que, en general, habían sido aprobados sin estudios técnicos rigurosos y además, se comprobaron irregularidades en esos procesos, que tenían como consecuencia vicios y nulidades insubsanables. Como resultado, estos procesos debilitaron al CNP provocando una creciente incapacidad para cumplir con las obligaciones que su propia Ley Orgánica establece. En todos los casos, la Defensoría emitió recomendaciones solicitando la anulación de los acuerdos de la Junta Directiva donde se aprobaron los planes de reestructuración.

A lo largo de este tiempo, se ha observado que el «proceso de reestructuración del CNP es recurrente a partir de los cambios del jerarca institucional, renuncia del titular o por el ciclo político electoral, de manera que cada nuevo jerarca ha pretendido ejecutar un «proceso de modernización» según su criterio y visión del sector. En general, los procesos de reestructuración han sido descartados, no sin antes, debilitar en lo relativo al recurso humano de la institución, pues, si bien los acuerdos de Junta Directiva han sido anulados, la institución promovió procesos de movilidad laboral voluntarios e involuntarios, con lo cual se redujo su recurso humano en cuanto al número de funcionarios y de profesionales idóneos, que por su capacidad han optado por recibir la compensación que brindan los procesos de movilidad y colocarse en otras instituciones públicas y privadas del sector agropecuario.

En los tres procesos de reestructuración analizados, la Defensoría emitió informe con recomendaciones para que la Junta Directiva del CNP declarara la nulidad absoluta de las reestructuraciones. Dos de esos informes fueron acatados por la Junta Directiva. En el caso más reciente (2012-2014), una de las organizaciones sindicales del CNP acudió a la vía jurisdiccional a cuestionar la reestructuración con base en el informe de la Defensoría. La Administración del CNP (2014-2018) decidió dejar sin efecto la reestructuración, con lo cual el juicio contencioso perdió interés actual y así fue declarado por la autoridad judicial. Sin embargo, el fortalecimiento y modernización del CNP sigue siendo un asunto pendiente a la fecha.

La preocupación de la DHR por el sector agrícola nacional no sólo se ha dirigido al sector productivo, sino también hacia la seguridad alimentaria en el contexto de la apertura comercial, identificando dos problemas serios: una producción nacional insuficiente y oferta internacional restringida, y los precios altos, -generados por la fuerza de la demanda frente a una oferta insuficiente-, que no sólo afectan el costo de importación de cualquier faltante, sino que además podían inducir a que se exportara parte de la producción nacional. Por ello, al suscribir el país los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se analizó el estado de la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) del país, concluyendo que la arquitectura institucional en la materia presenta una seria desarticulación institucional, duplicidad y dispersión de funciones y una rectoría carente de potestades y condiciones suficientes para ejercer esa función. Tampoco existen indicadores para medir los componentes de Seguridad Alimentaria y Nutricional, ni información sobre la disponibilidad de alimentos, que sustenten la emisión y ejecución de políticas públicas en SAN, consecuentemente no existen el adecuado monitoreo y evaluación sobre el impacto de programas y acciones. Finalmente, el país carece de una incorporación legal del derecho humano a la alimentación y de la SAN. Ello dificulta la defensa de ese derecho y el establecimiento de responsabilidades por su vulneración.

Ante este panorama, en octubre del 2015 se conformó una Comisión Interinstitucional para analizar la situación SAN en el país y valorar propuestas de cambio dirigidas a superar esos problemas. El trabajo de la Comisión se plasmó en el proyecto de ley N° 20076, Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, que actualmente está en estudio en la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa y que propone la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este Sistema se diseña utilizando el Enfoque de Derechos Humanos, a partir del cual, el Estado respeta, protege y hace efectivo el Derecho Humano a la Alimentación con transpa-

rencia, participación, rendición de cuentas, planificación y evaluación, perspectiva de género y atención a lo local, según se desprende de sus contenidos generales que se esbozan a continuación:

- Reconocimiento expreso del Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y creación de condiciones para su defensa y tutela en el ordenamiento jurídico costarricense.
- Definición de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como un bien jurídico.
- Organización y optimización de los recursos ya existentes (tanto financieros como institucionales) a través de mecanismos para la coordinación y vinculación de los programas actuales.
- Definición de una rectoría de alto nivel, a cargo de un Consejo Director conformado por los Ministros o Ministras de Agricultura y Ganadería; de Salud; de Economía, Industria y Comercio; de Educación Pública; junto con quien ejerza la Presidencia Ejecutiva del IMAS.
- Creación del Observatorio Costarricense de la SAN liderado por el INEC y con la participación de otras instituciones, con la finalidad de generar la información estadística necesaria para la evaluación del impacto de los programas y estrategias SAN, así como para la elaboración y ejecución de las políticas públicas en la materia.
- Definición de mecanismos de planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas y estrategias SAN, junto con obligaciones permanentes de rendición de cuentas.
- Creación del Comité de Control Ciudadano de la SAN conformado por representantes de diversos sectores de la Sociedad Civil para realizar actividades de auditoría ciudadana, en relación con el funcionamiento del Sistema Nacional de SAN. La Defensoría participaría en este Comité en calidad de observador permanente.
- Reconocimiento del rol central de las mujeres como garantes de la SAN.
- Desarrollo de mecanismos para fomentar la SAN en el ámbito cantonal, a partir de Subconsejos Cantonales de SAN, en concordancia con las disposiciones de la Ley General para la Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801 y mediante una reforma al Código Municipal.

La Defensoría espera que esta iniciativa pueda finalmente convertirse en Ley de la República en la presente Administración para que el derecho humano a la alimentación sea adecuadamente tutelado por el ordenamiento jurídico costarricense.

La intervención más reciente en relación con el sector agrícola inició en setiembre de 2017 cuando se recibió una solicitud de intervención por parte de la Asociación de Productores de Palma Africana (ASBAPROFA), en contra del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), por el trámite seguido por ese Ministerio ante una solicitud de regulación del precio de la fruta de palma aceitera. La solicitud se realizó debido a los precios bajos que paga la industria a estos productores. Además, la Asociación solicitó la colaboración de la Defensoría para lograr el apoyo institucional del sector agropecuario nacional para hacer frente a diversas circunstancias productivas adversas que enfrentan los pequeños y medianos productores independientes de palma aceitera en la zona sur del país.

Realizada la investigación, se comprobó que después de la entrada en vigencia en el año 1995 de la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia Efectiva del Consumidor, se mantuvo la regulación de precios en el mercado de palma aceitera debido a su estructura no competitiva. Esta ley faculta al MEIC a regular los precios de los bienes y servicios en los mercados que presentan condiciones monopólicas u oligopólicas, mientras se mantengan dichas condiciones no competitivas. En el año 1998 por medio de un decreto ejecutivo se eliminó la regulación de precios en el mercado de palma aceitera, a pesar de que el órgano especializado, la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM), indicó al titular del MEIC que en ese mercado persistían las condiciones no competitivas y que con base en el artículo 5

de la Ley 7472, la Administración debía mantener la regulación de los precios de la fruta al productor y el aceite bruto derivado. Desde entonces, el criterio de esa Comisión no ha variado.

Por su parte, la DHR comprobó que el mercado de la comercialización de fruta de palma aceitera, se mueve entre una estructura de monopsonio y el oligopsonio, con una empresa que cuenta con mayor capacidad instalada, integrada verticalmente a lo largo de la toda la cadena de producción de fruta y comercialización de subproductos, que ha realizado las inversiones necesarias para facilitar la exportación. El mercado de comercialización de fruta de palma aceitera está conformado por una oferta de producto cultivado por cerca de 1.800 agricultores, mientras que el sector agrícola palmicultor costarricense enfrenta problemas estructurales y de precio de la fruta de palma aceitera, que inciden en su eficiencia y competitividad.

Además, se comprobó que el modelo de precios de CANAPALMA utilizado por la industria para definir el precio de compra al productor agrícola de fruta de palma aceitera, presenta alrededor de 20 años de desactualización en las variables de costo agrícola. Por ello, en los años 2015 y 2016 el precio promedio pagado al productor agrícola de fruta, basado en el modelo de CANAPALMA, no permitió a los productores agrícolas recuperar el costo total de producción ni generar un margen de utilidad razonable.

Ante esta situación, en noviembre 2016 el entonces ministro del MEIC, giró instrucciones al Director de Investigaciones Económicas y de Mercados del MEIC para iniciar el proceso de regulación del precio de la fruta de palma aceitera, conforme el artículo 5 de la Ley 7472. Sin embargo, ese proceso fue suspendido para propiciar un diálogo para analizar y articular acciones entre actores de la cadena agroalimentaria de la palma aceitera, con la finalidad de mejorar la competitividad y sostenibilidad de la actividad, pero que no contempló en el tema de fijación de precios de fruta para los productores de palma aceitera.

A la luz de lo anterior, la DHR emitió recomendaciones al MEIC, al Ministerio de Agricultura y al CNP en informe que, al momento de elaboración de este Informe Anual, se estaba notificando a las autoridades correspondientes:

Recomendaciones al Ministerio de Economía

1. Continuar con el proceso de regulación del precio de fruta de palma aceitera iniciado en el oficio DM-663-16 de fecha 14 de noviembre de 2016, según el procedimiento establecido en la sección segunda del Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Decreto No. 37899-MEIC de fecha 8 de julio de 2013, denominada "Regulación de precios en situaciones de excepción" que norma el procedimiento para la aplicación del artículo 5 de la Ley 7472.
2. Informar de forma bimensual a la Defensoría de los Habitantes sobre el avance y los resultados del proceso de regulación del precio de fruta de palma aceitera iniciado por el MEIC según oficio DM-663-16 de fecha 14 de noviembre de 2016.
3. En un plazo de seis meses, realizar un estudio sobre los contratos que firman los productores con la industria para la venta de la fruta de palma africana para determinar si dichos contratos incluyen cláusulas anticompetitivas o violatorias de la Ley 7472.
4. En coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), establecer un procedimiento para la aplicación de criterios de calidad para la fruta de palma aceitera dentro del mecanismo de pago a los productores agrícolas, según se recomienda en el Informe Público DAEM-INF-003-17 "Análisis del mecanismo de pago de la fruta de palma aceitera en Costa Rica", de la Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercados del MEIC.
5. Ordenar al Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET) un análisis trimestral de la calibración de las romanas que emplean todas las industrias para la compra de fruta de palma aceitera,

según se recomienda en el Informe Público DAEM-INF-003-17 "Análisis del mecanismo de pago de la fruta de palma aceitera en Costa Rica", de la Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercados del MEIC

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería

Elaborar una política sectorial para la cadena agroalimentaria de palma aceitera que integre al sector público, al sector privado y al sector académico con la finalidad de resolver los problemas estructurales que afronta esta cadena y mejorar la competitividad de los distintos agentes económicos que la integran, según se recomienda en el Informe Público DAEM-INF-003-17 "Análisis del mecanismo de pago de la fruta de palma aceitera en Costa Rica", de la Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercados del MEIC.

Al Consejo Nacional de Producción

Elaborar un plan de acción en apoyo de los pequeños y medianos productores de palma aceitera del país para la implementación de las normas de calidad de la RSPO, así como de apoyo en materia agro-industrial y comercialización.

La concesión de obra pública: constante polémica, falencias que prevalecen

A lo largo de estos 25 años, la DHR ha estado muy presente analizando los procesos de concesión de obra pública. La primera intervención realizada en la materia ocurrió en función del primer intento del país para poner en práctica la figura de la concesión de obra pública. Ya en ese entonces se había desatado la polémica por los cuestionamientos e irregularidades que surgieron en torno al primer intento de incorporar al sector privado en la construcción de obra pública con esta modalidad: el proyecto de la cárcel de Pococí. Durante la Administración 1998-2002, el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) a instancias del Ministerio de Justicia, inició el proceso de concesión de una cárcel de máxima seguridad en Pococí.

Dos fueron los focos de cuestionamiento: 1. la constitucionalidad en cuanto a la concesión de los actos de imperio del Estado, es decir, de aquellos actos relacionados con la función de seguridad y custodia de las personas privadas de libertad, y de la ejecución de la pena en sede administrativa y, 2. los costos para la Administración. Ambos temas fueron analizados por la Defensoría, llegando a las siguientes conclusiones:

- En cuanto a la delegación de las potestades de imperio del Estado, la concesión de las funciones de seguridad y custodia era inconstitucional por cuanto su ejercicio corresponde en forma exclusiva a la policía penitenciaria por estar así establecido constitucional, legal y reglamentariamente. La Defensoría consideró que la función de seguridad que prestan las fuerzas públicas de policía constituye una potestad de imperio del Estado y por lo tanto resulta indelegable. En el proyecto, el contacto directo y cotidiano con las personas privadas de libertad estaba a cargo del concesionario, incluyéndose la función del mantenimiento del orden y la aplicación del régimen disciplinario, materias represivas de ejecución exclusiva por parte del Estado.

Por otra parte, y en lo que correspondería a la delegación de la potestad del Estado en cuanto a la ejecución de la pena en sede administrativa, se consideró que en virtud de que ésta tiene como objetivo la reinsertión y resocialización de la persona privada de libertad, la atención técnica y el abordaje de las personas privadas de libertad se constituye en un asunto de interés público, ya que ello no se circunscribe solamente al privado de libertad, sino que la situación se extiende hacia su familia y la sociedad misma

por ser la restricción del derecho humano a la libertad un asunto de seguridad ciudadana y de ejercicio absoluto de una potestad exclusiva del Estado. En este sentido, el proyecto presentaba extralimitaciones en cuanto al alcance de la intervención privada en este campo y su grado de influencia, incluso de decisión, sobre los criterios de las autoridades penitenciarias encargadas por ley de dar seguimiento al proceso de ejecución de la pena. Estos razonamientos fueron atendidos por la Sala Constitucional en el año 2004 al acoger una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría.¹⁵

- **En relación con los costos**, se revisó el expediente administrativo de la licitación para determinar si realmente la Administración tenía claro cuál podía ser el costo de la obra concesionada y si efectivamente esas proyecciones demostraban que el negocio no sólo era financiera y fiscalmente viable, sino que, además, era la mejor opción para el país. Otro elemento de interés para la Defensoría fue conocer los alcances de los estudios de costos realizados por la firma consultora contratada por el CNC para este proceso, especialmente en cuanto a si ellos podrían ser considerados como costos de referencia para la evaluación de las ofertas económicas presentadas en el concurso. El estudio realizado por ese órgano defensor arrojó los siguientes resultados:

- Cuando se tomó la decisión de licitar el proyecto, Adaptación Social y el Ministerio de Justicia, como Administración concedente, tenían claras las condiciones y características que deseaban para lo que sería la cárcel de Pococí. Sin embargo, en ese momento y aún muy avanzado el procedimiento, no tenían parámetros concretos de cuánto podía costar el diseño final con todos los elementos y requisitos solicitados en el cartel, porque - entre otras cosas - el diseño estaba a cargo de los oferentes.
- La decisión de iniciar el procedimiento de licitar el proyecto fue tomada sin ninguna referencia a los potenciales costos. Si bien es cierto, Adaptación Social tenía un cálculo de costos de referencia, éstos no eran exactos y según la misma empresa consultora, estaban subvalorados.
- Adaptación Social no previó ninguna restricción presupuestaria que sirviera como un “precio tope de referencia” para las ofertas económicas de los oferentes. Esto, unido a la libertad en el diseño otorgada a los participantes en el concurso, pudo haber ocasionado que tanto los costos del proyecto como las ofertas económicas se le fueran de las manos a la Administración concedente. Así, para la Defensoría, el planteo que el Ministerio de Justicia y Adaptación Social hicieron del proyecto correspondía a la de una Administración que tiene una gran disponibilidad de recursos y que no tiene que preocuparse por el precio de lo que pretende licitar.
- La Defensoría no encontró claridad en cuanto a que Adaptación Social tuviera adecuadamente diagnosticada la situación en cuanto a las necesidades del sistema penitenciario. Más bien, parecía que el proyecto se licitó más con criterios de oportunidad política que como consecuencia de una estrategia estructurada para resolver los problemas del sector en forma eficiente y fiscalmente razonable. Tampoco se comprobó que la Administración inició el proyecto con la certeza de que su ejecución realmente produciría una ventaja económica para el Estado en términos de los costos del proyecto.

Esa falta de elementos que justificaran la existencia del proyecto, propició las dudas que movieron a la opinión pública, generando el primer conflicto nacional en relación con la concesión de obra pública. Y sembró la primera semilla de la desconfianza hacia este tipo de mecanismo. Después de la resolución de la Sala Constitucional del año 2004 de cita *supra*, el Poder Ejecutivo desistió de la licitación y optó por buscar opciones menos onerosas para suplir el faltante de infraestructura carcelaria.

La polémica en torno a la concesión de obra pública continuó con la concesión de la carretera a Caldera (ruta 27). Desde que se hizo público el otorgamiento de esta concesión, la semilla de duda que se sembró con la fallida concesión de la cárcel de Pococí, germinó con la concesión de la ruta 27. Ello hizo

15 Trabajo realizado en conjunto con la Dirección de Protección Especial.

necesaria la intervención de la Defensoría en distintos momentos en los últimos 25 años. En el periodo 2009-2010 se analizó la concesión encontrando irregularidades y cuestionamientos de situaciones previas a la elaboración del cartel de la licitación, en relación con el cartel, la ejecución del contrato e incluso acaecidas con posterioridad al inicio de la carretera. Para ese entonces esas situaciones ya habían quedado consolidadas con el otorgamiento del contrato. Sin embargo, dieron origen a nuevas preocupaciones para la DHR que ameritaron nuevas intervenciones.

Así, la DHR comprobó que no existió una medición confiable del tráfico vehicular real de la carretera a Caldera desde su inauguración hasta por lo menos el año 2011, pues solamente se realizaban mediciones mensuales a cargo de la concesionaria. Por ello, se recomendó al Consejo de Concesiones (CNC) hacer una medición oficial imparcial de ese tráfico vehicular y con la periodicidad necesaria para garantizar el más bajo margen de error posible, a fin de que, a futuro, se tomasen medidas oportunas que garanticen la calidad y la seguridad del servicio. La recomendación fue acatada por el CNC.

Ahora bien, aunque el CNC y la empresa concesionaria hicieron los esfuerzos necesarios para mejorar los controles y medición correcta del flujo vehicular, la DHR consideró necesario analizar de oficio el comportamiento de éste y de la recaudación por concepto de peajes, pues ello está directamente relacionado con el momento de extinción del contrato de concesión. Ese momento llegará cuando el Valor Presente de los Ingresos acumulados del proyecto (VPI), que corresponde al valor presente de los ingresos recaudados mensuales por concepto de peajes, sin inflación, y que se van acumulando a lo largo del periodo de vigencia de la concesión, sea mayor o igual al Monto Total del Contrato (ITC), que según lo informado por el CNC, corresponde la suma de \$301.377.209,78. En otras palabras, aunque el contrato tiene un plazo de vigencia de 25 años y 6 meses a partir de su firma, si la recaudación es más alta de lo previsto cuando se diseñó el proyecto, podría ocurrir que el VPI se alcance antes de ese plazo, extinguiéndose el contrato por esa razón, antes del vencimiento del plazo.

Se hizo el análisis de la recaudación el periodo comprendido entre enero del 2009 y julio del 2017, llegando a la conclusión de que el mes en el cual el valor del VPI acumulado iguale al ITC del contrato será el mes 186. Es decir, según los registros del CNC, esta condición se cumplirá en el mes de junio del año 2022. Se trata de una diferencia de 11 años en relación con la extinción del contrato por vencimiento del plazo, lo cual ocurrirá en el mes de julio el año 2033. A la luz de esos hallazgos, y con la finalidad de que todo el país pueda observar cómo se van comportando los ingresos de la concesión y que exista una total transparencia en la materia, la Defensoría recomendó recientemente al CNC lo siguiente:

1. Establecer un mecanismo a través de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), que permita informar sobre el porcentaje o nivel de avance del monto del ITC (Valor Presente de los Ingresos cotizados por el concesionario) recaudado por la sociedad concesionaria de la Carretera San José-Caldera por concepto de cobro de peajes, donde se pueda observar en forma clara la evolución que esta recaudación pueda presentar, ante la posible extinción de la concesión antes de que ocurra el vencimiento del periodo de concesión.
2. Establecer un sistema de información a través de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), que brinde acceso a los informes o a resúmenes de los informes de la Inspección Técnica que se realizan en la fase de explotación de la concesión de la Carretera San José-Caldera a cargo de la "Inspección Técnica de Explotación de Obra" (ITEO), de acuerdo a lo establecido en el contrato de concesión vigente.
3. Esquematizar el Plan Anual de Mantenimiento aplicado a la concesión de la Carretera San José-Caldera, a cargo de la sociedad concesionaria "Autopistas del Sol S.A.", mediante la implementación de un sistema de administración de carreteras o sistema de gestión de infraestructura vial para la Ruta Nacional N° 27, que permita evitar el deterioro de los activos viales mediante el establecimiento de los procedimientos de administración vial capaces de generar un completo control en cuanto al

mantenimiento y rehabilitación, que garanticen la devolución al Estado costarricense de un proyecto con altos estándares de desempeño estructural y funcional al final del periodo de concesión; y que además, le permitan a la Administración concedente contar con una herramienta de trabajo más robusta técnicamente, en la cual se puedan definir, cuantificar y verificar las actividades incluidas en dicho plan; considerando además, las condiciones cambiantes que pueden tener las actividades asociadas al mantenimiento de una carretera de alto volumen de tránsito como la Carretera San José-Caldera.

Por otro lado, la experiencia en relación con la concesión de la carretera a Caldera, permitió a la DHR analizar la concesión a la carretera a San Ramón a partir de cuestionamientos públicos que resultaban análogos a los que en su momento aquejaron a la concesión a la ruta a Caldera, particularmente en cuanto a la forma en que se establecieron los montos del peaje en el contrato:

Sobre la razonabilidad y pertinencia de la estructura tarifaria establecida en la adenda que hizo pasar el peaje para vehículo liviano de \$.1.3 por viaje completo en un sentido a \$2,99 por viaje completo en un sentido.

- Sobre las consecuencias técnicas y jurídicas del hecho de que la ARESEP no se pronunció sobre los cambios en la estructura tarifaria incorporados en la adenda del contrato.
- Sobre la razonabilidad y satisfacción del interés público del aumento del valor fiscal del contrato que pasó de \$266.663.000 que correspondía al valor total de todas las inversiones para la etapa de construcción del proyecto según la oferta inicial, \$650.423.399 que corresponde al valor total de las inversiones para la etapa de construcción del proyecto a marzo 2013, según la adenda.
- Sobre la razonabilidad, legalidad y apego del principio del servicio público al costo de la cláusula contractual que permite al concesionario aumentar las tarifas del peaje en horas pico.
- Sobre la razonabilidad, legalidad y apego del principio del servicio público al costo de la cláusula contractual que garantiza al concesionario ingresos mínimos durante determinado tiempo.

El análisis realizado llevó a la Defensoría a plantear una medida cautelar provisionalísima contra el contrato de la concesión de la carretera a San Ramón, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con miras a plantear un juicio para anular la concesión. Sin embargo, la Administración y la empresa concesionaria negociaron la resolución del contrato, razón por la cual el contrato no se discutió en la vía judicial. En todo caso, ambos proyectos de concesión han dejado lecciones importantes que el país no puede dejar de lado si pretende seguir apostando por esta modalidad de contratación. Estas lecciones han sido planteadas por la Defensoría a lo largo del tiempo y no está de más recordarlas:

- Debe establecerse en Ley de Concesión de Obra con Servicios Públicos que la Administración concedente debe demostrar al CNC que el objeto de la concesión no presenta roces de constitucionalidad, es acorde con el bloque de legalidad y que desde esa perspectiva, es susceptible de ser concesionado. La Administración concedente y el CNC, y las y los funcionarios públicos involucrados, deberán asumir las consecuencias jurídicas y pecuniarias que se deriven del fracaso de la concesión por razones de constitucionalidad o legalidad.
- También esa ley debe reformarse para incorporar en forma expresa la obligación de que la Administración concedente (no el Consejo Nacional de Concesiones) demuestre *ex ante* (antes de iniciar el proceso de licitación) que los estudios económicos, presupuestarios y financieros que previamente ha realizado revelan que el proyecto pretendido significará:
 - Que es menos oneroso para el Estado concesionar la obra o la prestación del servicio, que hacerlo por su cuenta con las mismas condiciones de servicio y calidad, o

- Que aunque el Estado del todo no está en capacidad de realizar la obra o prestar el servicio, el costo será el menor posible según las características de la obra o del servicio, y dadas las necesidades que el Estado pretende satisfacer.

La Defensoría estima que tales estudios previos deberían al menos considerar:

- Costos para la Administración si ésta asumiera en su totalidad el proyecto.
- Costos evitados al trasladar la inversión al sector privado.
- Costos emergentes para la Administración en caso de que se ejecute el proyecto en concesión. Estos costos incluyen: fiscalización, regulación, expropiaciones
- Comparación de los diversos escenarios para definir cuál puede ser la mejor opción.
- Ciertamente, no siempre la Administración podrá tener cifras reales sobre los costos que permitan hacer comparaciones exactas, sin embargo, la Administración debe procurar que sus cálculos sean los más cercanos a la realidad para que las comparaciones sean válidas.
- Paralelo a las estimaciones de costos, es necesario que la Administración sea obligada por la ley a tener estimaciones adecuadas sobre:
 - Lo que está dispuesta a pagar por la concesión y hasta cuánto está en capacidad de pagar por ella, en caso de que se trate de un proyecto que será remunerado por el Estado.
 - En caso de que la remuneración al concesionario se realice a través del pago de tarifas o peajes directamente de las y los usuarios, la Administración concedente y el CNC deberán realizar análisis del impacto de esas tarifas o peajes en las y los potenciales usuarios, con la finalidad de que ese impacto sea razonable.

Todos estos estudios deberían ser parte obligatoria del expediente del proyecto de concesión y deberían ser analizados y validados como elementos que permitan sustentar o desechar la decisión de someterlo o no al proceso de licitación.

- Fortalecer al CNC al menos en los siguientes aspectos:
 - Continuidad en el personal para que no se pierda la curva de aprendizaje alcanzada con el transcurso del tiempo y el desarrollo de más proyectos.
 - Capacitación continua, especialización y estímulo para la permanencia del personal.

La Defensoría considera que es esencial que el CNC tenga la capacidad técnica y de personal para actuar en igualdad de condiciones con los concesionarios y poder ser una contraparte fuerte que esté en efectiva condición para defender los intereses del país. En ese sentido, es necesario fortalecer las potestades de fiscalización del CNC y la Administración concedente tanto en la parte de ejecución del contrato como en la parte tarifaria, de precios y de control de calidad. Así lo ha advertido la Defensoría a lo largo del tiempo, como una de las lecciones aprendidas con la experiencia hasta ahora acumulada en relación con la concesión de obra pública.

Calidad del transporte público: avances y logros, con grandes retos

Desde la apertura de las puertas de la Defensoría, las personas usuarias del transporte público modalidad autobús han encontrado en la Institución una voz para representar sus intereses y derechos ante las autoridades institucionales del sector, ya fuera ante la antigua Comisión Técnica de Transporte o ante el actual Consejo de Transporte Público (CTP). Aunque son muchas las deudas que tiene el sector con las y los usuarios, también son muchos los cambios que se han gestado en la actividad del transporte público, a partir de la gestión institucional y con base en las denuncias de las y los habitantes.

Las preocupaciones por la calidad del servicio de buses han sido una constante de las denuncias de las y los usuarios del servicio y de las intervenciones de la Defensoría en las audiencias públicas tarifarias. Sin embargo, al inicio existía un gran vacío regulatorio en relación con la calidad del servicio, de manera que tal vacío se convertía en la excusa perfecta para no atender los problemas relacionados con la calidad del servicio. El MOPT, sus instituciones y algunos empresarios del sector solían alegar que la "calidad del servicio" era un "concepto subjetivo" imposible de regular.

Precisamente para superar esa situación se conformó una Comisión con la participación de la Agencia de Cooperación Alemana (entonces la GTZ), la, ARESEP, el MOPT y la Defensoría en asocio para desarrollar de forma objetiva un concepto de calidad del servicio de buses para el transporte público costarricense. Para este fin se entrevistó a empresarios, se estudiaron normas y experiencias internacionales e incluso se aplicó una encuesta a personas usuarias del servicio a lo largo y ancho del país. Con base en ello, se elaboró el Modelo la Calidad para el transporte en autobús, vigente al día de hoy.

El modelo está formalizado mediante decreto No 28833 que entró en vigencia desde el año 2000. Sin embargo el CTP se tomó literalmente casi tres lustros para emitir los instrumentos técnicos para su aplicación; y ello gracias a una nueva acción de la Defensoría relacionada con la renovación de las concesiones de autobuses.

Las concesiones de este servicio están reguladas en la ya muy antigua y obsoleta ley N° 3503, promulgada en la década de los 60 del siglo pasado. Se otorgan cada 7 años. En el año 2007 la Defensoría denunció que las concesiones se habían renovado de forma prácticamente automática, sin ninguna evaluación de la prestación del servicio, más allá de una revisión documental y una "inspección" de un día. Por eso, al acercarse el plazo de vencimiento de las concesiones en el año 2014, la DAEC inició de oficio una investigación. El objetivo de la intervención fue comparar el proceso seguido para la renovación de las concesiones 2007-2014 con lo planeado para la renovación 2014, desde la perspectiva de los intereses y derechos de las y los usuarios y hacer las recomendaciones pertinentes para que la renovación 2014 fuera respetuosa de esos intereses y derechos, corrigiendo los yerros que se habían arrastrado durante más de 14 años. En febrero 2014, se emitió un informe recomendando, entre otras cosas, desacelerar el proceso de renovación de las concesiones y hacer algunas correcciones dirigidas a la tutela de los derechos e intereses de las y los usuarios del servicio, en particular aplicar mecanismos para incorporar a la evaluación de las empresas el criterio de las personas usuarias, ya que, a esa fecha, aún no se habían iniciado las evaluaciones reguladas mediante decreto N° 28833.

En recurso de reconsideración presentado extemporáneamente, el CTP declinó acatar las recomendaciones emitidas por la Defensoría. Paralelamente, la Defensoría, a través de la prensa, tuvo conocimiento de que, a inicios de abril 2014, ese Consejo acordó renovar las concesiones con base en la supuesta aprobación de la verificación de cumplimiento de obligaciones contractuales de las concesiones período 2007-2014.

La DHR impugnó la renovación ante la Junta Directiva del CTP y en alzada ante el Tribunal Administrativo de Transportes, alegando irrespeto a los derechos de las personas usuarias del transporte público por-

que el CTP renovó las concesiones sin haber evaluado la calidad del servicio de conformidad con lo establecido en el decreto N° 28833 y porque la evaluación de las empresas para determinar si podían aspirar a seguir prestando el servicio por 7 años más, se realizó sin ninguna participación ni criterio de las personas usuarias del servicio.

En agosto del 2014, el Tribunal Administrativo de Transportes declaró con lugar el recurso contra la renovación automática de unas 150 concesiones para la explotación del servicio de autobuses, avalando los planteamientos de la Defensoría. Ante esa situación, el Poder Ejecutivo emitió el decreto N° 38603 que derogó y reformó varias normas del Reglamento de Calidad del Servicio Público de Transporte. Con ello, el Poder Ejecutivo otorgó nuevos plazos para prorrogar una competencia que el CTP, no ejerció por 13 años, en perjuicio de las personas usuarias. Ese nuevo decreto concedió un plazo transitorio a las y los transportistas y al CTP para que los primeros presentaran un estudio anual de calidad de servicio y el segundo aprobara un Manual que sirviera de base para la elaboración del estudio por parte de los transportistas.

Ante ese escenario, la Defensoría valoró la pertinencia de cuestionar la legalidad del decreto N° 38603-MOPT y, por ende, de la renovación de las concesiones que se concretó con base en ese decreto. Sin embargo, aún en el escenario de que al final de la discusión, se anularan decreto y renovación, el efecto práctico sería que las personas concesionarias se quedarán sin concesión y con ello, se pusiera en riesgo la continuidad de los servicios o, en el mejor de los casos, que transitoriamente se les otorgara la condición de permisionarios, mientras el CTP hacía todo lo que tuviera que hacer para poder evaluar adecuadamente la prestación del servicio aplicando el Reglamento. Pero estaba claro para la Defensoría que, en el corto plazo, el CTP no podía evaluar la prestación del servicio de buses, porque prácticamente tenía que empezar a generar todos los instrumentos técnicos, estadísticos, etc. que se requieren para hacer una evaluación del servicio técnicamente sustentada.

Por eso, y en aras de que en el nuevo periodo de concesiones no se repitieran los errores del pasado, la Defensoría, optó por dar seguimiento a las acciones del CTP para aplicar el Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio. Por su parte, la ARESEP frenó nuevamente la renovación de las concesiones porque, como requisito para otorgar el refrendo a los contratos, exigió al CTP actualizar los esquemas operativos de todas las empresas, lo cual el CTP no hizo en su momento con tal de acelerar la renovación todo lo que fuera posible. No es sino hasta este 2018 que han empezado a otorgarse los primeros refrendos.

A la fecha, las empresas han realizado dos evaluaciones de la calidad del servicio. No sin sobresaltos ni cuestionamientos, pero al menos inició el proceso: la curva de aprendizaje apenas está iniciando y la DHR estará observando muy de cerca su evolución.

El Programa Pobreza y Exclusión: nuevas formas de trabajo en la Defensoría de los Habitantes

Durante los últimos 25 años, la pobreza en Costa Rica se ha mantenido prácticamente estancada con una creciente desigualdad. Casi una cuarta parte de la población costarricense vive en condición de pobreza; casi una cuarta parte de la población costarricense no puede ver realizados sus derechos humanos. Cuando Costa Rica (2015) suscribe los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y con ellos, el país asume el compromiso de erradicar la pobreza extrema, surge en la Defensoría la pregunta: ¿cómo espera el país obtener resultados distintos al estancamiento de la pobreza, si continúa haciendo lo mismo que hasta ahora ha producido ese resultado?

Esa pregunta también se la hizo la Defensoría en relación con sus formas de intervención en relación con las personas en condición de pobreza. Por eso, bajo la coordinación de la DAEC, se diseñó el Programa Pobreza y Exclusión: una nueva forma de intervención de la Defensoría que integra el análisis estructural, con un enfoque interdisciplinario y de derechos humanos, con la búsqueda de soluciones novedosas a los problemas, deficiencias e inconsistencias de la institucionalidad nacional encargada del combate a la pobreza. El Programa se fundamenta en esa pregunta básica: ¿qué es necesario cambiar para obtener resultados distintos?

En su primera edición, el Programa Pobreza y Exclusión realizó cuatro proyectos de investigación:

- Análisis de la Gobernanza del sector pobreza y exclusión social (Dirección de Control de Gestión Administrativa)
- Caracterización de la vivencia de las y los habitantes en condición de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central (Dirección de Oficinas Regionales)
- Observando el cumplimiento de las observaciones del Estado costarricense frente al derecho de vivienda adecuada-sector vivienda de interés social (Dirección de Calidad de Vida)
- Estudio sobre la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD)¹⁶

La Dirección de Asuntos Económicos, perspectiva de futuro

Hoy, a 25 años del nacimiento de la Defensoría, la Dirección de Asuntos Económicos enfrenta el reto de un cambio generacional en su personal y una constante revisión de sus procesos internos de trabajo con la finalidad de tener siempre la capacidad de respuesta oportuna y técnica ante los retos que día a día le impone el país. Lo que no ha cambiado a lo largo del tiempo, es la intervención oportuna y orientada hacia resultados de la labor de DAEC, que la caracterizó desde sus inicios. Precisamente, para mantener la excelencia en su desempeño, DAEC al día hoy tiene el desafío de superar los logros hasta ahora alcanzados:

- Realizar la defensa de los derechos e intereses de las personas usuarias de los servicios públicos en un promedio anual de, al menos, 50 audiencias públicas tarifarias y de metodologías regulatorias de servicios públicos en agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte público modalidad taxi, autobús y trenes.
- Ser un referente obligatorio para que se escuche la voz de las y los habitantes en las discusiones nacionales sean de política económica y social, metodologías regulatorias de servicios públicos, empleo público o decisiones en materia económica.
- Llevar el pulso de las acciones y omisiones de la Administración Pública que lesionen o amenacen los intereses económicos de las y los habitantes, con la finalidad de que la Defensoría pueda intervenir antes de que la lesión se concrete, porque una vez que ésta ocurre, su reversión o reparación puede ser imposible de obtener.
- Determinar en forma oportuna cuándo una decisión administrativa puede implicar una lesión a derechos colectivos o intereses difusos, incluso antes de que alguna persona alegue o denuncie una lesión individual.
- Estudiar y emitir criterio sobre los proyectos de ley que conoce la Asamblea Legislativa en materia socioeconómica, en resguardo de los derechos e intereses de las y los habitantes.

¹⁶ Al respecto, véase el capítulo de la Dirección de Asuntos Económicos del presente Informe Anual.

La agenda pendiente del país en estas materias es amplia. La Defensoría está llamada abogar por la tutela de los derechos e intereses económicos de las y los habitantes en los procesos que están por iniciar o que ya están en marcha. La Dirección de Asuntos Económicos espera estar a la altura de esos retos.

3.8 Estructura de la Defensoría de los Habitantes para el abordaje en niñez y adolescencia

En 1993 se creó la Dirección de Niñez y Adolescencia, inclusive antes de las recomendaciones del Comité Internacional de los Derechos del Niño (2002). En los años 1995-1996, la Defensoría fungió como Secretaría Técnica de la Comisión Redactora del Código de Niñez y Adolescencia; y luego se logró la aprobación unánime del Código, en diciembre de 1997. Esta normativa constituye la columna vertebral del derecho de la niñez y la adolescencia, como referente interno de la convención internacional.

Posteriormente, como parte del esfuerzo de consolidación logramos crear una nueva tipología de violación de derechos de las personas menores de edad y con ello, avanzamos hacia un modelo especializado para la defensa y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, enmarcado en 5 ejes:

- Desarrollo humano
- Protección y defensa
- Niñez y adolescencia como ciudadanos
- Niñez en entorno familiar
- Niñez y comunidad

Medidas para el seguimiento y el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)

En esta lógica se conformó el Foro Permanente de seguimiento del Código (1998 y 1999), el cual deviene en un mecanismo para atender la obligación (art. 7 del Código) de velar por el cumplimiento de sus disposiciones. Para formar parte de él se convocó a instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema. Es un espacio permanente de diálogo y articulación, para resaltar la importancia y capacidad programática y de incidencia en las políticas públicas del Código de la Niñez y la Adolescencia. Al respecto, está en curso un proceso de redefinición de este mecanismo para que siga siendo un recurso útil y actual.

Se avanzó también en la construcción técnica de una propuesta de indicadores de cumplimiento del CNA, en conjunto con la Universidad Nacional (UNA). El Sistema de Indicadores del CNA pretende: 1) Medir la aplicación del CNA en general, así como en el nivel institucional. 2) Incorporar en el sistema de información de las instituciones, indicadores que permitan revisar y analizar el quehacer institucional y contribuir en la toma de decisiones. 3) Constituir una guía para que las instituciones revisen su gestión anual y rindan cuentas anualmente sobre el cumplimiento del CNA y que se remite a la Defensoría de los Habitantes. Esto ha propiciado orden en el abordaje temático a lo largo de los años. Actualmente, se trabaja en su actualización para incluir sistemas de gestión con información electrónica.

Posteriormente, entre 2009 y 2010, la DHR crea un monitoreo al funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia; se dieron las primeras valoraciones a la institucionalidad, comportamiento y ejecución del Código de la Niñez y la Adolescencia. Acá se plantearon temas estructurales, como el incremento de la violencia física, psicológica y sexual contra

niños, niñas y adolescentes. Además, en 2012, se modificó integralmente, el Reglamento del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

Políticas públicas en materia de niñez y adolescencia (1999-2017): ¿asistencia o prevención?

Al abordar estos años en particular se podría hablar de falta de continuidad y de seguimiento respecto de políticas formuladas en los temas de niñez y la adolescencia, a partir de 1990 (año de ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño). Además, ha existido ausencia de monitoreo de sus resultados.

Para entrar en el análisis de este tema, se propicia la apertura de una discusión pública sobre el modelo de las políticas públicas vigentes y aquellas pendientes de formular; incorporamos a las personas menores de edad, familias y comunidades, en la búsqueda de soluciones a los problemas de esta población. Hubo necesidad de intervenciones integrales y articuladas; tanto como de maximizar la eficiencia de los recursos para inversión social. Entre 2009-2010, ante la falta de coordinación entre el Patronato Nacional de la Infancia, el Hospital de Niños, el Ministerio de Educación, la DHR promovió espacios de coordinación. Posteriormente, se investigó el Proceso Especial de protección en sede administrativa. Entre 2013 y 2016, se verificaron los resultados derivados del proceso institucional de cambio planteado, orientado a la revisión del modelo de gestión de los Albergues, el sistema InfoPANI, el rol de la Oficina de Planificación, capacitación, entre otros. Luego, entre 2016 y 2017, se ha dado seguimiento a la plataforma liderada por el PANI, para trabajar interinstitucionalmente el tema de la negligencia parental.

Sobre el funcionamiento del Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

Desde el año 1994, se ha dado seguimiento al proceso de reestructuración del PANI acorde con la Doctrina de la Protección Integral. Además, sobre el financiamiento de esa institución, la DHR ha insistido por casi 2 décadas sobre el incumplimiento al artículo 34 de la ley Orgánica del PANI. Se trata de una obligación anual a la que se le debe dar seguimiento porque ese incumplimiento se ha dado desde la promulgación de la ley. En el presente año (2018) se logró que el Ministerio de Hacienda presupuestara a favor del PANI, el 100 % de los recursos que le corresponden y que hasta esa fecha nunca le habían reconocido.

Derecho a la protección especial

Acá son diversos los temas que trabaja la DHR: situación de pobreza de personas menores de edad y actuación del PANI en declaratorias de abandono; funcionamiento de albergues privados; movilización contra el uso del castigo físico como mecanismo de educación y disciplina de las personas menores de edad; derecho a la familia (adopción); acogimiento familiar; protección a la adolescencia; trabajo adolescente; violencia contra las personas menores de edad y la protección jurídica a la niñez y la adolescencia víctima de abuso; protección frente a la explotación sexual comercial; relaciones impropias; la problemática de las uniones impropias y del matrimonio infantil en el contexto de las comunidades indígenas; conciliación en procesos penales por delitos sexuales con víctimas menores de edad, materia penal juvenil y atención de personas menores de 12 años en conflicto con la ley.

Ahondar en los pormenores de cada intervención realizada por su respectivo tema resulta imposible en este espacio, sin embargo, es valioso rescatar ejemplos señeros que ilustran nuestro trabajo:

Movilización en contra del uso del castigo físico como mecanismo de educación y disciplina de las personas menores de edad

Por más de una década (1998-2008), la Defensoría insistió y trabajó en este tema. Se participó en la campaña Centroamericana contra el Maltrato Infantil, por medio del comité coordinador correspondiente a Costa Rica y elaboramos el proyecto de ley y desarrollo de la campaña para la Abolición del Castigo Físico en alianza con Save the Children y la Fundación PANIAMOR. Es un tema al que la Defensoría da seguimiento en la actualidad para que exista una disciplina positiva acorde con el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

Relaciones impropias

Al conocer el estudio realizado por el UNFPA, (donde participó PANIAMOR sobre "Uniones impropias, niñas madres y embarazado adolescente en Costa Rica" (2014); donde se contextualiza la situación de poder que viven muchas niñas y adolescentes con personas adultas en un marco de relaciones personales, que las vinculan afectiva y sexualmente y de las cuales, incluso derivan embarazos, la Defensoría se involucró en un proceso de seguimiento y formulación de respuestas ante tal afectación. Se identificó la necesidad de una reforma al marco jurídico, considerando que la protección a esta población resultaba débil, permisiva y generaba impunidad en relación con este tipo de relaciones. Por ello, entramos en un proceso participativo para construir una propuesta de marco jurídico. Esto en conjunto con PANIAMOR, la Fiscalía sobre Delitos Sexuales, el INAMU y el PANI. A este efecto, la Defensoría presentó y promovió el proyecto de ley n° 19.337. Se logró que la Asamblea Legislativa aprobara la ley N° 9406 del 30 de noviembre de 2016, que fue publicada en La Gaceta N° 10 del 13 de enero de 2017 Alcance N° 9.

Materia penal: atención de personas menores de 12 años en conflicto con la ley

Este es un tema que se trabaja desde 1994 (hasta 2016). El 8 de marzo de 1996, se aprobó la Ley de Justicia Penal Juvenil, y aún en la actualidad el PANI no aborda la problemática de la población menor de 12 años en conflicto con la ley. Hicimos el señalamiento al PANI sobre el replanteamiento de los programas de atención para la población menor de 12 años en esa situación y que son remitidos por los Juzgados Tutelares de Menores. Luego, a partir del 2008 y hasta 2016, se han reiterado los distintos señalamientos respecto del disfrute de derechos de la población adolescente privada de libertad, la dignificación de condiciones de los centros de aprehensión y la situación de privación de libertad derivada de apremios por pensiones alimentarias.

Al respecto, el PANI (2009-2010) emitió una directriz con el propósito de que las oficinas locales se hagan presentes en los procesos alimentarios. Se reiteró la obligación del Ministerio de Justicia, de atender las necesidades de habilitar los espacios necesarios para la población (actividades educativas, recreativas, deportivas y para el manejo integral de situaciones de conflicto).

Además se recomendó que se dictara el reglamento que estableciera con claridad los derechos y deberes del adolescente durante su permanencia en el centro de internamiento. Este señalamiento fue recogido en la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles (La Gaceta 229 de 28 de noviembre del 2005). No obstante, a la fecha seguimos señalando sobrepoblación y hacinamiento penitenciario en el Centro Zurquí, así como los niveles de violencia a lo interno.

Derecho a la educación

Sobre este derecho, los principales temas tratados por la Defensoría han sido: la duración de 200 días del curso lectivo, matrícula, edades para el ingreso a pre escolar, matrícula inflada, sistema de repitencia y promoción; asuntos de acceso a la información, derecho al trato igualitario y otros respecto de las pruebas de bachillerato; reglamento disciplinario para estudiantes del MEP; violencia física, sexual y emocional contra las y los estudiantes: el Régimen disciplinario contra docentes (denuncias sobre diferentes afectaciones); educación religiosa; educación especial; educación subvencionada, infraestructura educativa, Infraestructura Educativa: Fideicomiso MEP-BID-BNCR; entrega de beneficios de FONABE Y AVANCEMOS; educación para la sexualidad humana; subsistema de educación indígena; estudiantes que pagan clases privadas y educación privada. Veamos algunos de ellos en detalle:

Matrícula: desde el año 1994 es un tema recurrente en el trabajo y los informes de la Defensoría de los Habitantes, dada la negativa o dificultad de acceder a la matrícula por el cobro de la misma que, en realidad, condicionaba el acceso de las y los estudiantes al curso lectivo. La Sala Constitucional reiteró el carácter gratuito y obligatorio de la educación (voto N° 1753-95). Además, la Defensoría ha recibido denuncias por condicionamiento de matrícula por conducta y por uso del uniforme.

Para el abordaje, se ha desarrollado una estrategia informal para el cambio cultural sobre el cobro de las matrículas a “cuotas voluntarias” y no condicionadas. Se recomendó realizar una circular del despacho ministerial (MEP), reiterativa cada año, recordando el no pago de matrícula obligatoria y esto se logró satisfactoriamente. En relación con el condicionamiento de matrícula por razones de conducta, se logró, que si se trata de un alumno regular, no puede condicionarse la matrícula.

Sistema de repitencia y promoción: desde el año 2009 y hasta el 2015; desde la implementación del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, se denunció la existencia de alumnos repitiendo hasta cinco años por defecto en el sistema, horarios encajonados y sobrepuestos, lo cual resultaba en una mayor repitencia y deserción. Con gestiones reiteradas logramos el acomodo de los horarios. Además, el MEP dictó una reforma al Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, señalando que cuando los estudiantes reprueban en una sola materia, tienen derecho a participar en una estrategia de promoción alterna que puede ser la realización de pruebas, tareas, o bien, un trabajo específico cumpliendo ciertos requisitos. Posteriormente, mediante Decreto 40862 del 2018, el MEP emitió el nuevo Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, con el cual deroga el anterior decreto 35355 y sus reformas y, entre otros, se acoge la evaluación por trimestre. Los indicadores de reducción de la repitencia y la deserción han mejorado.

Educación especial: sobre el derecho a una educación inclusiva, por muchos años –casi los 25 de existencia institucional- se han recibido múltiples denuncias relacionadas, entre otros, la aplicación de adecuaciones curriculares, insuficiente personal de apoyo capacitado, barreras arquitectónicas y actitudinales en los centros educativos que dificultan la integración, discriminación por la inclusión de leyenda alusiva a la condición de discapacidad en los certificados de conclusión de estudios. Mediante IFCR se recomendó al Consejo Superior de Educación (CSE), derogar la normativa en que se sustentaba el trato discriminatorio hacia las personas menores de edad con necesidades educativas especiales. Además, la Defensoría presentó una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 18 inciso b) de las “Políticas de acceso a la educación para estudiantes con necesidades educativas especiales” aprobadas por el CSE; se recomendó la adecuación de la infraestructura educativa conforme con la Ley 7600, para superar las barreras arquitectónicas y se recomendó la creación presupuestaria de códigos para apoyos de personal asistente. De hecho, se solicitó a la Dirección General de Servicio Civil, la creación del puesto «Asistente de estudiantes en servicios de educación especial con discapacidad prologadas y permanentes», apoyando la gestión realizada por el MEP. Se ha recomendado la inclusión de estudiantes con discapacidad al sistema regular.

La acción de inconstitucionalidad se declaró con lugar; y se han ido adecuando las condiciones de infraestructura de escuelas y colegios, aunque aún están pendientes una gran cantidad de centros que no garantizan la accesibilidad según la Ley 7600. Se crearon códigos para docentes de apoyo y se creó el puesto de «Asistente de estudiantes en servicios de educación especial con discapacidad prologadas permanentes». Finalmente, se emitió el Decreto de Educación Inclusiva, Decreto n° 40955 de marzo de 2018 que viene a garantizar igualdad en el sistema, propiciando la inclusión al aula regular y la adecuación de los planes de estudio.

Derecho a la salud

Sobre este derecho los principales temas han sido, la deficiente atención a recién nacidos en el Hospital México; la deficiencia de vitamina A en niños y niñas preescolares/fortificación del azúcar; las listas de espera y de las cardiopatías congénitas en el Hospital Nacional de Niños; el desabastecimiento y continuidad del cuadro básico de vacunas; el acceso de las personas menores de edad a la atención de servicios mentales y tratamiento de adicciones; la población menor de edad con consumo de sustancias psicoactivas; las condiciones de la atención hospitalaria de las personas usuarias en la especialidad psiquiátrica; los servicios de atención hospitalaria a la salud mental de personas menores de edad; el derecho al aseguramiento de las personas menores de edad; el Programa de Trasplante Pediátrico de Hígado de la CCSS; el fortalecimiento del Departamento de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños y la licencia para el cuidado de la persona menor de edad gravemente enferma. Algunos ejemplos:

Listas de espera y de las cardiopatías congénitas en el Hospital Nacional de Niños (2009-2014). Se investigaron las listas de espera en el servicio de cardiología, ortopedia, oftalmología del Hospital que llegaban hasta el 2015, debido a pocos quirófanos y a ausencia de especialistas como anestesiólogos. Se analizaron los documentos referidos y las entrevistas efectuadas, las condiciones técnicas y administrativas con que contaba el Hospital Nacional de Niños para atender las cardiopatías cardíacas según nivel de complejidad de cada padecimiento. Se emitieron una serie de recomendaciones tendientes a mejorar las condiciones de los distintos servicios estudiados y en general diseñar una estrategia para gestionar las listas de espera.

De esta manera, se logra que la Caja Costarricense de Seguro Social (agosto 2012) asignara tres códigos para especialistas médicos en servicios con deficiencia. La Sub área de Estadística en Salud de la CCSS y el Hospital Nacional de Niños, trabajaron conjuntamente en el sistema de información de las cardiopatías congénitas, incluyendo para ello al Ministerio de Salud y al INCIENSA, ente que trabajó adicionalmente en un proyecto de investigación respecto a la atención de los cardiopatas congénitos del país.

En cuanto a la validación del puntaje (*score*) de riesgo quirúrgico, la OPS financió la participación de la investigadora principal de los estudios, en el Programa de Entrenamiento de Vigilancia y Prevención de Defectos Congénitos, impartido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en asociación con la ICBDSR. En cuanto a la investigación de la sobrevida y factores de riesgo de mortalidad en noviembre del 2011 se presentaron al Ministerio de Salud, los dos protocolos de investigación, que previamente habían sido aprobados por el Comité Ético Científico (CEC) del INCIENSA el 25 de octubre del 2011.

Derecho al aseguramiento de las personas menores de edad. Este es un tema recurrente en la historia de la Institución y para el año 2014, nuevamente adquirió vigencia a raíz de una serie de quejas que se presentaron ante la Defensoría sobre la negativa de distintas dependencias de la CCSS para tramitar el Seguro de Salud en alguna de sus modalidades en favor de niños, niñas y adolescentes. Se reiteró el incumplimiento por parte de la CCSS del derecho al aseguramiento de las personas menores de edad, en razón de la interpretación restrictiva del artículo 42 del Código de la Niñez y la Adolescencia; en este momento es un tema que está en seguimiento.

Otros derechos.- Atención Integral y desarrollo infantil: red de cuidado; la situación de la niñez y adolescencia presente en los flujos migratorios irregulares mixtos y la afectación de sus derechos y el principio del interés superior del niño; derecho a la recreación; derecho a la participación, a recibir información y ser escuchado; derecho a la libertad de tránsito; violación al principio de igualdad y no discriminación; derecho a la imagen y la exposición en medios públicos de las personas menores de edad.

En este grupo de intervenciones vale destacar la situación cada vez más frecuente en el mundo y de la cual, Costa Rica no escapa, sobre *los niños, niñas y adolescentes, en los flujos migratorios irregulares mixtos y la afectación de sus derechos y el principio del interés superior del niño (2016-2017)*: al respecto se hizo una intervención con visitas periódicas a la frontera norte y la frontera sur, a los campamentos improvisados y oficiales, donde permanecían las personas migrantes indocumentadas con las niñas, niños y adolescentes que también se identificaron en estos flujos.

A partir de las constataciones realizadas, se emitieron recomendaciones a la institucionalidad dirigidas a depurar los instrumentos y mecanismos de identificación de la población menor de edad que ingresa al país en este contexto, revisar los mecanismos de monitoreo y seguimientos institucionales, para procurar un tránsito y permanencia seguros en el territorio nacional y ofrecer condiciones de protección y seguridad. A partir de estas actuaciones, se logró el fortalecimiento del enfoque de derechos de niñez y adolescencia, particularmente por parte del PANI y la orientación que éste debe brindar a las demás instituciones intervinientes. Se logró también, eliminar el campamento conocido como Deldu y la instalación de uno de carácter oficial, con condiciones aceptables de higiene, acceso a agua potable, servicios y atención periódica de las instituciones (especialmente oficinas locales del PANI). Finalmente, se obtuvo una revisión y un mejoramiento de la comunicación entre las instancias involucradas y de los protocolos de intervención correspondientes.

3.9 Derechos laborales

Hostigamiento Laboral

El gran desafío que ha tenido el área de Asuntos Laborales desde los inicios de la Defensoría de los Habitantes, ha sido el tema de Hostigamiento Laboral. El desconocimiento de la figura de “acoso laboral” como una forma de violencia en el trabajo y sus implicaciones. Esta circunstancia de desconocimiento hizo que las denuncias que se presentaron en las Dependencias Estatales, no fueran objeto de investigación, pues no se sabía cómo iniciar estos procesos disciplinarios a falta de una Ley que sancionara estos actos.

Durante los años 2010 a 2012, se recibieron en la Defensoría de los Habitantes 208 denuncias de personas trabajadoras del Sector Público, que alegaron estar siendo víctimas de actos de acoso laboral en sus centros de trabajo.

Todo esto motivó a la Defensoría de los Habitantes a enfocarse en dos acciones concretas:

Primero: Una estrategia de tramitación a lo interno de la Defensoría de los Habitantes, en donde se estableció lo siguiente:

1. Analizar bien la queja presentada, con la finalidad de que lo dicho por la víctima reúna los elementos que configuran en acciones de hostigamiento laboral.
2. Acompañar y asesorar a la víctima durante el curso del proceso de investigación.
3. Velar porque la institución-patrono de la persona denunciante, inicie el procedimiento adminis-

trativo disciplinario.

4. El acoso laboral se debe considerar como un riesgo laboral.
5. Necesidad de aprobación de una Ley por parte de la Asamblea Legislativa que venga a prevenir, sancionar el hostigamiento laboral y que introduzca las siguientes figuras:
 - a. Otorgar un "fuero de protección" a la víctima.
 - b. Definir algunas "medidas cautelares en favor de las víctimas".
 - c. Debe existir un procedimiento ágil, que no dure más de 6 meses para su resolución final.
 - d. Debe promulgarse la Ley, para regular los actos de acoso laboral para los trabajadores y trabajadoras del Sector Privado.

Segundo: Una estrategia de incidencia ante las Dependencias del Sector Público. Así en los Informes Finales con Recomendaciones se han girado recomendaciones oportunas de parte de la Defensoría de los Habitantes a los Jerarcas, sobre la necesidad de que las Instituciones puedan implementar lo siguiente:

1. Otorgar Atención Psicológica a la Víctima.
2. Recomendaciones puntuales a los Jerarcas, para que dicten Reglamentos Internos que vengan a prevenir, regular y sancionar los actos de acoso laboral.
3. Recomendaciones puntuales a los Jerarcas, sobre la necesidad de impartir capacitación permanente a los funcionarios y funcionarias del Sector Público, sobre el tema de acoso laboral.
4. Promulgación de material escrito sobre acoso laboral.
5. Que exista en las Dependencias Estatales un procedimiento ágil para investigar las denuncias que se reciban por acoso laboral.
6. Los Órganos Directores del Procedimiento Administrativo, deben contar con experticia.

Como resultado de estas acciones realizadas, se pueden apreciar diferentes logros obtenidos, tales como:

1. Que los funcionarios públicos tengan mayores conocimientos sobre estas acciones de violencia en el trabajo, o acoso laboral.
2. Que esto se ha logrado mediante charlas, talleres de capacitación, material escrito editado por la Defensoría de los Habitantes.
3. Las acciones emprendidas por la Defensoría, han permitido que los funcionarios públicos a esta fecha, reconozcan las manifestaciones del acoso laboral y que puedan denunciar las agresiones que sufren para que estas conductas sean investigadas.
4. Se ha logrado que los Jerarcas de Dependencias del Estado, hayan comprendido la necesidad de asumir una actitud de cero tolerancia a estas acciones y la necesidad de revisar estas denuncias, atenderlas y someterlas a investigación para verificar la verdad real de los hechos denunciados.
5. Se ha logrado la promulgación de más de 17 reglamentos internos en Ministerios de Gobierno, Instituciones Descentralizadas, algunas Municipalidades, Universidades Públicas, que vienen a regular, prevenir y sancionar los actos de acosos laborales.

3.10 Acciones judiciales estratégicas

Casos emblemáticos

Diversos han sido los casos que la Defensoría de los Habitantes, mediante acciones jurídicas ante la Sala Constitucional, ha logrado poder resguardar los derechos de las poblaciones más vulnerables de nuestro país, diversas de estas resoluciones, han tenido una repercusión positiva, en temas de derechos humanos, a nivel nacional. A continuación un compendio de algunos de estos casos emblemáticos.

Defensa del derecho a la tutela especial del Estado en favor del colectivo de las personas menores de edad con problemas de adicción a las drogas

La CCSS, PANI, IAFA e ICD iniciaron en 2007, la construcción de un Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para Personas Menores de Edad, en el Cantón de Montes de Oca, en una propiedad del IAFA. Como consecuencia de la presión de ciertos grupos de ese cantón y de las comunidades que serían vecinas del Centro, en el año 2009 la Municipalidad de Montes de Oca ordenó la clausura de las obras, a partir de consideraciones urbanísticas de la obra y del plan regulador. La Defensoría interpuso el recurso de amparo ante la Sala Constitucional, en aras de tutelar el derecho a la vida y concretamente, a una atención en salud especializada para personas menores de edad con problemas de adicción, teniendo como base de defensa el principio del interés superior de la persona menor de edad, a la vez principio rector de toda actuación de los órganos públicos. Se evidenció en la defensa que la decisión del Gobierno Local amenazaba gravemente los derechos de una población en una evidente condición de vulnerabilidad, pues hasta ese momento no existía en el país un servicio especializado en la atención de personas menores de edad con problemas de adicción, frente a datos crecientes de adicción que justificaban técnicamente la creación del Centro.

Se logró el reconocimiento por el tribunal constitucional de que el tratamiento de personas menores de edad con problemas de adicción, reviste un claro interés estatal y nacional que rebasa los intereses locales a los que atiende el accionar de una corporación municipal. Se anuló la resolución municipal que emplazaba a las autoridades del Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para el cese de su actividad. El Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para Personas Menores de Edad fue construido y hoy opera en Barrio La Granja, San Pedro de Montes de Oca.

Defensa del derecho de las mujeres a recibir atención en su salud y al principio de igualdad, defensa en favor del colectivo de mujeres que deben recibir tratamiento de radioterapia con acelerador lineal en la CCSS

Esa disposición reglamentaria disponía que únicamente las mujeres que presentaran cáncer de mama en su seno izquierdo tenían la posibilidad de recibir este tipo de tratamiento, siendo que las que padecían esta enfermedad en su mama derecha quedaban sujetas a terapia con bomba de cobalto. La DHR coadyuvó al proceso interpuesto por una habitante con pruebas y criterios técnicos propios, alegando que esta norma violentaba el derecho a la igualdad y a la no discriminación de una manera irrazonable, por no existir fundamento técnico o legal que diera pie a la diferenciación que realizaba la CCSS en la aplicación de esta norma; desconociendo y violentando el derecho de las mujeres a tener un acceso a la seguridad social y prestaciones en salud que atendiera a criterios médicos para cada caso particular.

Se logró que la Sala Constitucional anulara la disposición reglamentaria, al estimar que la norma estaba redactada de manera imperativa, no facultativa, por lo que en esos términos se despojaba al médico institucional tratante de la potestad de desaplicar la norma en casos calificados. Concluyó la Sala que,

al no permitir la norma una valoración -según las circunstancias específicas- del tratamiento que más beneficia a la paciente en su condición de salud, se corría el riesgo de someter a una persona, a un tratamiento que puede perjudicarle o bien, no contribuir a su recuperación efectiva.

Con ocasión del proceso interpuesto, la Junta Directiva de la CCSS derogó el Reglamento y emitió el nuevo Reglamento de procedimiento para Autorización de Tratamientos de Radioterapia con Acelerador Lineal, N° 8401 de 07 de abril de 2011.

Defensa del derecho fundamental de justicia pronta y cumplida en el pago de una indemnización, en favor de los afectados indirectos por el uso del Nemagón

En primera instancia, mediante su propia magistratura de influencia, urgiendo al Estado para que subsanara su omisión por más de 7 años de reglamentar la Ley de Determinación de Beneficios Sociales y Económicos para la Población afectada por el DBPC, Ley N° 8130 y que delimitaría el procedimiento para hacer efectiva la indemnización.

Ante la persistencia de la omisión y dilación del Poder Ejecutivo, la cual implicaba la denegación del derecho a una justicia pronta, cumplida y sin denegación de los afectados indirectos, se interpuso el recurso de amparo.

Se logró el reconocimiento del derecho a la protección del Estado de las personas afectadas a quienes la ley ya les había reconocido el derecho a una indemnización por daño moral objetivo. La Sala ordenó al Poder Ejecutivo la emisión del reglamento a la ley en un plazo máximo de 2 meses que definiera el procedimiento que debía seguirse para tener acceso a la indemnización.

Se emitió el Reglamento Ejecutivo N° 38737 que definió el procedimiento, el cual fue publicado el 01 de diciembre de 2014.

Defensa del derecho a la Igualdad y la No Discriminación, en favor de la población homosexual y lésbica del país

La Defensoría alegó ante la Sala Constitucional que el artículo 105 de la Constitución Política establece que la potestad legislativa está sujeta a los límites dispuestos en los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional, razón por la cual los derechos humanos establecidos en los instrumentos del Derecho Internacional Público -Declaraciones y Convenciones sobre la materia- resultan una limitación sustancial a la libertad del legislador, tanto en procedimiento ordinario como a través de un referéndum. Los derechos humanos, al tenor del artículo 48 de la Constitución, tienen rango supraconstitucional cuando ofrecen una mayor protección a las personas, e incluso no pueden disponerse ni mediante el poder reformador del constituyente. Los derechos de las minorías por su carácter irrenunciable, constituyen un asunto eminentemente técnico-jurídico, que debe estar en manos del legislador ordinario y no de las mayorías proclives a su negación.

Se logró que el tribunal constitucional anulara la resolución del TSE, al considerar que someter a un proceso de referéndum un proyecto de ley cuyo fin es reconocer derechos de configuración legal al grupo en desventaja de los homosexuales, resultaba contrario a los principios de igualdad, no discriminación y de apoyo de los poderes públicos a los grupos en desventaja, que tiene derecho a igual protección de la ley. Adicionalmente, que en esta materia un referéndum quebrantaba el valor constitucional de la dignidad inherente a las personas que integran ese grupo y que constituye el fundamento de todos los derechos humanos.

Actualmente, el país sigue sin reconocer algunos derechos de las personas con orientación sexual hacia su mismo sexo, derivados de su vínculo de pareja.

Defensa del derecho a la educación, en favor del colectivo de estudiantes, personas menores de edad, de escasos recursos económicos

En primera instancia, a través de su magistratura de influencia para que el Estado procediera de manera ágil al pago de miles de becas a personas menores de edad en estado de vulnerabilidad social, de bajos recursos económicos, o necesidades especiales. Debido a la negativa de la entidad bancaria de aperturar las cuentas bancarias para que se hicieran los giros de las becas por aparentes por motivos de seguridad bancaria y disposiciones de SUGEF, se procede a interponer recurso de amparo en contra de los jefes de FONABE, Gerente del BNCR y SUGEF.

Se logró el restablecimiento del goce y disfrute de las becas para fines educativos, dado que la Sala Constitucional ordenó al BNCR proceder a la apertura inmediata de las cuentas bancarias que permitirían el depósito del monto correspondiente a las becas de aproximadamente 47.000 becarios que estaban siendo afectados.

Defensa del derecho a la libertad y al desarrollo integral de las personas menores de edad, en favor de las personas menores de edad de entre 15 y 18 años, obligadas alimentarias, en contra de quienes la Ley de Pensiones Alimentarias contemplaba el apremio corporal

La Defensoría presentó a la Sala Constitucional, un análisis jurídico sobre los principios y derechos que se vulneran con el apremio corporal en contra de personas menores de edad obligadas alimentarias, su tutela legal, constitucional, convencional y su desarrollo jurisprudencial, tanto en el país como en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Asimismo, se desarrollaron las implicaciones de la tutela del interés superior de la persona menor de edad, los derechos a la educación, a la igualdad y al desarrollo integral de las personas menores de edad.

La Sala declaró con lugar la Acción y ordenó la anulación de la frase "de quince años" del artículo 24 de la Ley de Pensiones Alimentarias. Se ordenó la libertad de todas las personas menores de edad que estuvieran detenidas por esta disposición.

Reglamentación del procedimiento para la elección de los representantes de las organizaciones ciudadanas que deben integrar la estructura de fiscalización, supervisión y vigilancia del fideicomiso de la vía nacional San José-San Ramón. Esta estructura da vigencia al derecho de participación ciudadana de toda la comunidad nacional y a los principios de transparencia y rendición de cuentas

Bajo un modelo participativo junto a múltiples comunidades, durante 2015 y 2016 la Defensoría elaboró el Reglamento de Procedimiento de Designación de las Personas Representantes de Organizaciones Ciudadanas en la Estructura de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia del Fideicomiso de la Obra Pública San José-San Ramón.

Se logró implementar un mecanismo de participación y control ciudadano novedoso en el tema de infraestructura pública y que la Defensoría fungiera como canal de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.

Defensa de los derechos de libertad, secreto de las comunicaciones, intimidad, por el funcionamiento del servicio de policía especial DIS, sin un marco jurídico que establezca claramente sus límites y garantice el respeto a los derechos humanos

La Defensoría alegó ante el tribunal constitucional que la normativa que regula la DIS resulta insuficiente y tiene serios vacíos respecto a las limitaciones bajo las cuales debe operar, lo cual representa un riesgo y una amenaza a los derechos humanos. Se defendió además la postura de que existen una serie de parámetros de derecho internacional que establecen estándares mínimos bajo los cuales deben operar estos órganos, los cuales está incumpliendo el país pese a ser de acatamiento obligatorio por establecer garantías más amplias que las que tutela el propio ordenamiento interno. Acción en trámite actualmente.

Defensa del derecho a la integridad personal, incluida la moral. En favor de las y los habitantes familiares de personas fallecidas cuyos cuerpos se negaba a entregar el personal del Departamento de Medicina Legal del OIJ, en razón de la huelga del Poder Judicial

La Defensoría alegó la violación al derecho a la integridad personal de los y las habitantes familiares de personas fallecidas, por una retención ilegítima de los cuerpos. Se alegó que imposibilitar la sepultura o realizar las honras fúnebres de sus familiares, violaba de forma directa una de las dimensiones del derecho a la integridad personal de las y los familiares, como es la integridad moral.

Se logró que la Sala Constitucional ordenara al Depto. de Medicina Legal la entrega inmediata de los cuerpos. Se encuentra pendiente la redacción de la sentencia íntegra.

3.11 El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, es un órgano que es creado mediante el Derecho convencional, específicamente el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Con la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Ley N° 8459, el Estado costarricense se obligó a nombrar al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en el plazo de un año.

El Estado costarricense le solicitó a la Defensoría de los Habitantes asumir como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en forma temporal, mientras se redactaba la ley correspondiente.

La Defensoría de los Habitantes aceptó asumir el mandato del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, es así que mediante el Decreto Ejecutivo N. 33568 de diciembre de 2006, se nombró de manera provisional a la Defensoría de los Habitantes y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, inició funciones en el año 2009, como una unidad de la Defensoría.

En atención a lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, a los Principios de París y a las observaciones emitidas por el Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura, los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura, deben estar nombrados en forma independiente y mediante una ley.

En el año 2014, se publicó la Ley N° 9204, Ley de Creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), el artículo tercero señala que la naturaleza jurídica del MNPT es de un órgano con desconcentración máxima, adscrito administrativamente a la Defensoría de los Habitantes y con inde-

pendencia funcional y de criterio y con competencia en todo el territorio nacional y que puede realizar su actividad sin interferencia por parte de las autoridades del Estado.

Por su parte, el Reglamento a la ley de creación del MNPT fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N. 137 del 16 de julio de 2015, mediante el Decreto Ejecutivo N° 39062-MJP.

Mandato del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Según lo establecido en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en la Ley N° 9204 y en el Decreto Ejecutivo N° 39062-MJP, el Mecanismo tiene el siguiente mandato:

- a. Examinar periódicamente el trato que reciben las personas privadas de libertad en lugares de detención con el fin de establecer su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- b. Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con el objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- c. Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en materia de tortura, con el fin de desempeñar un papel activo en la adecuación de las normas jurídicas emitidas por el Estado costarricense para el fortalecimiento de la protección de las personas privadas de libertad.

Por su parte, el MNPT tendrá:

- a. Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención, así como del número de lugares de detención y su emplazamiento, libros de registro y control y expedientes administrativos de personas detenidas;
- b. Acceso a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención;
- c. Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
- d. Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Mecanismo Nacional de Prevención considere que pueda facilitar información pertinente;
- e. Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar, ya sea en forma colectiva, personal o en privado.
- f. El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, enviarle información y reunirse con él.

El MNPT inspecciona los centros penitenciarios, las delegaciones de la Fuerza Pública, las delegaciones del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), los Hospitales Psiquiátricos, el Centro de Detención para Personas Migrantes en Condiciones Irregulares, las delegaciones de la Policía Municipal y de Policía de Fronteras. De cada una de esas inspecciones, el Mecanismo prepara y notifica a los jefes de las instituciones públicas un informe con recomendaciones.

Las inspecciones son parte esencial del trabajo investigativo que realiza el MNPT y que refiere a un proceso de verificación de la información compilada, mediante un proceso de triangulación entre las diversas fuentes que incluye entrevistas, revisión documental y observación.

Las inspecciones realizadas durante estos años han sido: inspecciones generales o exhaustivas, *ad hoc*, temáticas o bien a solicitud de una autoridad jurisdiccional.

Además, el Mecanismo hace recomendaciones a las autoridades competentes con el objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura.

Valga resaltar que el Mecanismo cuenta con la Magistratura de Persuasión a través del diálogo con las autoridades de acuerdo al artículo 22 del Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Adicionalmente, el artículo 13 de la Ley de Creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura establece que todas las jerarquías de las instituciones públicas competentes se encuentran obligadas a acatar las recomendaciones emitidas por el Mecanismo y a separarse de ellas únicamente mediante acto debidamente fundamentado; además, a entablar diálogo con dicho órgano para discutir la implementación de estas. Asimismo, tienen la obligación de informar y difundir dichas recomendaciones al personal subalterno.

3.12 Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Luego de que el Comité sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad urgiera en 2014 a Costa Rica "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**", la Presidencia de la República mediante el Decreto Ejecutivo N° 39386-MRREE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 40 del 26 de febrero de 2016, designó a la Defensoría de los Habitantes de la República para que asuma las funciones del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (MNSCDPD). En consecuencia, el Mecanismo forma parte de la estructura organizativa de la Defensoría desde marzo de 2018 por medio del Acuerdo 2137, uno de los más recientes hitos institucionales.



Parte II

Acción de la Defensoría de los Habitantes

**Informe Anual
de Labores
2017-2018**

Preámbulo. La voz del habitante sobre nuestro quehacer. Informe de la Contraloría de Servicios

Introducción

La Defensoría de los Habitantes mediante Acuerdo No.668-DH de fecha 2 de octubre del 2002 crea la Contraloría de Servicios.

El objetivo de su incorporación al quehacer institucional fue el ser consecuente con la iniciativa que desde la Defensoría de los Habitantes se impulsó ante la Asamblea Legislativa para que se aprobara el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicios.

La Institución siempre ha visto en las Contralorías de Servicios un importante instrumento de participación ciudadana que permite influir en las instituciones del Estado para que se adopte como eje transversal de su quehacer la calidad y el mejoramiento continuo de los servicios que se brindan.

Desde la labor de promoción y defensa de los derechos humanos así como desde el control de legalidad, la Institución ha mostrado un gran interés en fortalecer las Contralorías de Servicios desde el momento mismo que ambas fueron creadas, la Defensoría por Ley y las Contralorías de Servicio por Decreto Ejecutivo. Entidades que surgen en los años noventa, dentro de un contexto político, económico y social que apostó a la modernización del Estado. El objetivo que comparten ambas instancias fue el que las y los habitantes pudieran participar activamente en la mejora de la gestión por medio de las quejas, inconformidades, denuncias, propuestas y sugerencias.

Toda la gestión es de la Defensoría sin excepción, cada vez que debían presentar sus Informes Anuales ante la Asamblea Legislativa le recordaron a las y los señores diputados la falta de aprobación del Proyecto que les otorgaba rango de Ley a las Contralorías de Servicios como una deuda pendiente con las y los habitantes.

Finalmente en el año 2013 se aprueba la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, Ley No. 9158, publicada en la Gaceta 173 del 10 de setiembre del 2013.

En el artículo 12 de esta Ley le da la potestad a los jefes del "Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, las dependencias y los órganos auxiliares de ellos, las municipalidades, las instituciones descentralizadas o autónomas, las universidades estatales, empresas públicas, propiedad de algunas organizaciones mencionadas en este párrafo, los entes públicos no estatales y las empresas mayoritariamente de sujetos privados que brindan servicios públicos con esa denominación

“de decidir, crear y mantener las Contralorías de Servicios con esa denominación. Si lo hacen, deberán inscribir la Contraloría de Servicios respectiva en el Sistema y deberán cumplir las obligaciones establecidas en esta Ley y Reglamento.”

Se procedió a realizar una consulta a todas las instituciones del Gobierno Central, instituciones autónomas y gobiernos locales por parte de la Secretaría Técnica del Ministerio de Planificación y Política Económica MIDEPLAN, mediante el envío de una nota firmada por el señor Ministro para que los jerarcas se pronunciaran en ese sentido.

La Defensora de los Habitantes responde al Ministerio de Planificación y Política Económica ratificando la permanencia de la Contraloría de Servicios y que por lo tanto se procediera a su inserción dentro del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios.

Al mismo tiempo, la institución emite el Acuerdo No. 1813 con fecha veintisiete de noviembre de dos mil trece mediante el cual se acuerda reiterar la posición de la Defensoría de los Habitantes de mantener la Contraloría de Servicios Institucional.

La Ley es clara a la hora de definir las Contralorías de Servicios como “órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y *continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda una organización,*” además le pone límites a su competencia ya que: “*no deberá realizar funciones, ni actuaciones de la Administración activa, excepto las necesarias para cumplir con sus propias funciones.*”

La labor que desarrollan las Contralorías de Servicios no deja de ser compleja, ya que requieren de un alto grado de comprensión por parte del colectivo que conforman la institucionalidad, ya que no solo son importantes espacios de participación ciudadana en el que las y los funcionarios de la Administración Pública facilitan procesos de interlocución, deliberación y comunicación para informar y explicar a las y los ciudadanos sobre los resultados de sus gestiones, sino que a la vez se someten al control social sobre su quehacer.

Cuando la Defensoría de los Habitantes se refiere a las Contralorías de Servicios las define como sus principales aliadas estratégicas en la lucha por la defensa de los derechos de quienes acuden a las instituciones en demanda de servicios de calidad, además, son visualizadas como sus brazos estratégicos insertados en todo el aparato estatal que permite generar satisfacción en el habitante para que a la hora de que éste se interrelacione con las instituciones se haga mediante criterios de respeto, efectividad, eficiencia y continuidad.

A pesar de esa enorme coincidencia entre ambas instancias, la realidad es que muchas veces, ese contacto se ha limitado más que todo, a darle seguimiento a las quejas que se trasladan a las diferentes instancias de las instituciones.

Es el momento de establecer canales de comunicación formal para coordinar acciones tanto de defensa de los derechos como de la oferta de capacitación dirigidas a las personas contraloras de servicios para brindarles apoyo en la realización de actividades de concientización que realicen a los demás funcionarios a lo interno de sus instituciones con la finalidad de empoderarlas y de que todos hablemos el mismo lenguaje dándole a la gestión de la Administración ese enfoque de derechos humanos que incorpora en su quehacer principios como no discriminación, igualdad, equidad, buen trato, el derecho humano al desarrollo que a su vez exige participación, transparencia, es decir un planteamiento integrador de derechos.

Sin duda alguna, el trabajo que se realiza desde las Contraloría de Servicios, incluyendo la nuestra ha generado importantes avances en la mejora de la prestación de los servicios que brindan las instituciones y tendrá gran incidencia en el accionar de la institucionalidad costarricense mediante la emisión de las recomendaciones necesarias para corregir las insuficiencias del Estado y promover las buenas prácticas.

Balance general de la gestión de la Contraloría de Servicios Institucional en los últimos años

En vísperas de que la Defensoría conmemora su XXV Aniversario es importante indicar que, la institución comprendió la importancia de someter los servicios que presta al escrutinio de las y los habitantes, consciente de que la mejora de estos es un deber constante.

A su vez, la Contraloría de Servicios es consciente del papel de canalizador y de mediador que conlleva su labor y se ha comprometido a darle trámite a toda solicitud que las y los habitantes ponen en su conocimiento y a darle respuesta, con la finalidad de que se incremente la efectividad en el logro de los objetivos institucionales.

La Contraloría de Servicios es visualizada como la voz de nuestros habitantes, quienes por medio de sus inconformidades emiten alertas que hay que atender de inmediato con la finalidad de corregir lo que no se hace bien y de mejorar aún más, lo que se hace bien. Es por ello que la Contraloría institucional participa activamente en las sesiones del Consejo de Directores no solo para que conozca de primera fuente las discusiones que allí se generan para el mejoramiento de la gestión y para brindar información al habitante, sino que además, la misma Contraloría ha llevado al seno de este Consejo, temas que han sido puestos en su conocimiento por los habitantes los cuales han generado, análisis, discusión y revisión de algunos procesos y procedimientos institucionales.

A solicitud de la Contraloría de Servicios se procedió a reactivar la Comisión de Discapacidad Institucional de la que forma parte. Esta Comisión redacta, discute, somete a conocimiento de los jefes de la Política Institucional de Accesibilidad para su aprobación y posterior publicación, que tiene como objetivo transversalizar los temas de discapacidad y de adulto mayor que materializa mediante sus procesos de defensa, no solo a lo externo, sino a lo interno del quehacer institucional. Es esta Comisión la que a su vez, propone a la jerarquía que desde la Defensoría de los Habitantes se luche porque las personas trabajadoras con Síndrome de Down obtengan derechos prejubilatorios que les permitan pensionarse a los cuarenta años y con quince años de laborar, tomando en cuenta el envejecimiento precoz a los que se ven enfrentados esta población. Esta lucha concluyó exitosamente a favor de esta población.

También ha sido de interés primordial de la Contraloría de Servicios incorporar nuevas formas de intervención que agilicen los procesos de defensa, con la finalidad de que el habitante obtenga respuestas ágiles y oportunas, es por ello que desde un inicio se aboca a reestablecer la relación con la Escuela Judicial para que se continúe con la capacitación a las y los funcionarios de la institución en Resolución Alterna de Conflictos con la finalidad de que la Defensoría cuente con una estructura profesional capacitada y de que se utilice este mecanismo a la hora de resolver, con ello se fomenta y fortalece una cultura de paz y diálogo con los habitantes y con las instituciones.

Se ha insistido para que la mediación se visualice como una forma de intervención más en los procesos de defensa, además de que se proceda a elaborar un Protocolo para que clarifique y uniforme el procedimiento a seguir. Hoy día la Mediación está incorporada plenamente en el Manual del Macroproceso de Defensa como una forma de intervención de los procesos de defensa y se está en la fase final de la elaboración de dicho Protocolo.

Se ha participado en diferentes momentos en la discusión, análisis de las diferentes reformas al Manual del Macroproceso de Defensa. Muchas de las observaciones que la Contraloría ha planteado a lo interno del grupo de discusión están relacionadas con las sugerencias y/o consultas que los habitantes han puesto en conocimiento de esta Contraloría.

Se ha insistido una y otra vez acerca de la importancia de incorporar en nuestro quehacer la Ley 8220 de Simplificación de Trámites con el fin de que todo requisito debe quedar muy bien especificado y clarificado, lo mismo que el procedimiento y los plazos para que el o la habitante los conozca y pueda demandar sus derechos a lo interno de la Institución cuando no se cumple con ello. Pero también es de gran apoyo al habitante insistir desde nuestras labores de defensa a la Administración de las diferentes instituciones el hacer valer el cumplimiento de dicha Ley.

Se hizo propuesta para que la Defensoría contase con una Cátedra de discusión, análisis de los grandes temas que le atañen a la sociedad costarricense y que están relacionados directamente con el respeto y aplicación de los derechos humanos, es así como se aprueba la creación de la Cátedra de Derechos Humanos y Ciudadanía. Cátedra a la que más tarde se le denomina Pancha Carrasco.

Dentro del marco de la aprobación y publicación del decálogo de compromisos de la Defensoría de los Habitantes contra toda forma de discriminación se propuso a la jerarca de ese entonces que se reformara el artículo 29 del Estatuto Autónomo de Servicio, referente a la justificación y ausencia por enfermedad. Esta propuesta está relacionada a su vez con la corresponsabilidad social del cuidado ya que muchos funcionarios tienen a su cargo el cuidado de personas adultas mayores, hijos menores de edad o hijos con discapacidad. Algunas jefaturas se muestran amplias a la hora de otorgar algún permiso en ese sentido, sin embargo no pasa lo mismo con otras, por lo que se pretendía que se atendieran y otorgaran estos permisos a nivel institucional. También se solicitó revisar el beneficio que otorga la institución en el artículo 37 de ese mismo Estatuto relacionado con la licencia para cuidar familiar enfermo para que se incluyera al compañero o compañera del mismo sexo.

En diferentes momentos se ha solicitado criterio a la Dirección de Asuntos Jurídicos que han sido de vital importancia ya que han permitido que la Contraloría de Servicios cuente con mejores elementos y con una mayor seguridad jurídica que permite reforzar los procesos de defensa por un lado y una mayor certeza a la hora de emitir recomendaciones por parte de este órgano de control.

Se redactó, se consultó y se sometió a discusión la propuesta de Manual de Servicio al habitante, importante instrumento que pretende servir de guía para orientar a las y los funcionarios a la hora de brindar los servicios. Dicho Manual fue aprobado por los jefarcas y publicado en el Diario Oficial La Gaceta.

A la luz de la entrada en vigencia de la ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, Ley 9158 del 10 de setiembre de 2013 y con posterioridad, el Reglamento a la ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios se actualiza y emite el Nuevo Reglamento interno de funcionamiento de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes para adecuarlo a este nuevo marco legal y con el que se pretende garantizar a todas las personas usuarias en general, la información necesaria sobre las gestiones que pueden plantear ante la Institución al recurrir a sus servicios públicos.

Grandes pendientes de la Contraloría de Servicios

Es importante insistir acerca de la importancia de llevar a cabo un proceso de reflexión institucional que conlleve resultados efectivos para contar con una capacidad de respuesta inmediata que permita a la Institución enfrentar los cambios demandantes del entorno.

El reforzamiento de someternos al escrutinio de las y los habitantes, nos permitirá conocer directamente de las personas usuarias su nivel de satisfacción con los servicios que la Institución les brinda, nos obliga a ser más críticos de nuestro accionar, también a plantear resultados que implícitamente traen mayores responsabilidades y una obligada flexibilidad institucional en la que estén incorporados los esfuerzos por ofrecer servicios de calidad donde el habitante sea el centro de nuestro quehacer.

Fortalecer el compromiso de que la Defensoría apoye y fortalezca el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, permitirá activar una verdadera red que cubra a toda la institucionalidad del país para encaminar la acción de las instituciones a la mejora continua, al rediseño de sus procesos internos con un enfoque de modernización administrativa sustentado sobre los principios de calidad, transparencia y rendición de cuentas.

Informe de las solicitudes e inconformidades atendidas durante el año 2017

Durante el año 2017, se recibieron seiscientas veintisiete solicitudes, consultas, colaboraciones denuncias, inconformidades y felicitaciones de diferente naturaleza, entre ellas podemos citar: consultas sobre el servicio que brinda la institución, sobre emisiones de criterio de la Defensoría sobre algunos temas, requisitos para interponer denuncias ante la institución y un tema recurrente es la confusión de competencias que el habitante tiene con respecto a la Defensoría y la Comisión Nacional de Protección al Consumidor.

Entre las solicitudes de colaboración tenemos las de préstamos de aulas para realizar capacitaciones por parte de algunas instituciones, brindar apoyo logístico a actividades de capacitación, apoyo a Proyecto de tesis para la implementación de un sistema para la recepción de denuncia, consultas, inconformidades de la Contraloría de Servicios, coordinación de solicitudes de audiencia con los jefes y algunos directores de defensa, solicitudes de acompañamiento a inspecciones por parte de algunos profesionales.

También se solicitó por parte del Despacho el criterio de la Contraloría en algunos temas de interés institucional tales como discusión sobre el Macroproceso de Defensa, teletrabajo, lineamientos éticos (para incorporar algunas sugerencias, propuestas e inconformidades de los habitantes).

En cuanto a las denuncias tenemos que: algunas personas que desean ingresar a la institución por medio de la vía telefónica se le dificulta hacerlo, debido a la gran cantidad de llamadas que se reciben por ese medio y solo son atendidas por dos personas a las que se les hace imposible atenderlas todas, por lo que, algunas de esas llamadas se trasladan a la Contraloría de Servicios para que se les tome el nombre y el número de teléfono y se les pase luego la información a las profesionales de la Dirección de Admisibilidad para la devolución de las llamadas ya sea que se les oriente cuando el tema no es de competencia institucional, o se proceda a admitir su consulta.

Se han gestionado denuncias de habitantes que consideran que el trato recibido por parte de los y las profesionales que les atendieron no reúnen las características de calidez, paciencia y tolerancia que se requiere. Al respecto, esta Contraloría está consciente de que la atención al público está llena de matices, no es en vano que en la atención de las personas se escoge a las mejores personas que la Institución por sus habilidades, destrezas y cualidades que no todas las personas tienen para llevar a cabo esa labor, aparte del conocimiento técnico que deben desplegar para orientarlos cuando la competencia no es nuestra y/o para tomar su denuncia. Además, es claro que la razón de ser de la Institución es el habitante y el cumplimiento de nuestro compromiso con el mandato de ley de defenderle sus derechos y velar porque en las actuaciones de la Administración impere la justicia.

Con alguna frecuencia las y los habitantes solicitan a la Institución utilizar mecanismos más efectivos para que el o la funcionaria de las instituciones no solo contesten las solicitudes de información, sino que se les garantice la restitución y la reparación integral del derecho demandado. De allí que uno de sus grandes malestares se deriva de lo que las personas definen como *"excesiva permisibilidad de la Defensoría con las omisiones en las que incurren los funcionarios"*

El habitante se muestra muy molesto porque se tarda demasiado en el proceso investigativo, derivado de la falta de respuesta por parte de la Administración y aunque el profesional haya actuado con diligencia el habitante lo que requiere son resultados satisfactorios y ágiles.

En cuanto al seguimiento es necesario ponerle una especial atención ya que es una de las fases del proceso de defensa con las que el habitante se muestra más descontento ya que a pesar de que se emiten recomendaciones para su cumplimiento, se da dilación a la hora de acatarlas u omitirlas *"consolida los actos de violación de derechos y afecta la posibilidad de una verdadera reparación del daño."* Este es uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Institución ya que es una de las inconformidades más recurrentes, que hace que el habitante acuda de nuevo a la Institución alegando que la situación permanece igual ya que la Administración no ha procedido de acuerdo con las recomendaciones o sugerencias emitidas.

La Defensoría debe buscar los mecanismos que hagan efectivo ese seguimiento, se debe pedir explicaciones a la institucionalidad acerca de las razones que generan esa dilación, la Institución no puede ni debe quedarse conforme con las respuestas sin verificar la realidad de las mismas.

Los habitantes solicitan que se interceda para que se realicen inspecciones, las cuales consideran ayudaría a clarificar aún más la situación expuesta. A veces, solicitan el acompañamiento de la Contraloría de Servicios y otras son los mismos profesionales quienes solicitan que se les acompañe a las inspecciones.

Relacionado con el tema de la inspección, en no pocas ocasiones los habitantes se muestran disconformes con el procedimiento de la inspección por lo que es importante que se elabore un protocolo de inspecciones que estandarice este procedimiento.

En cuanto al tema de accesibilidad, los habitantes sordos demandan la existencia de profesionales que les sirva de intérpretes a la hora de acudir a la Institución, al respecto la Institución está tomando las previsiones necesarias para la contratación de una capacitación dirigida a las y los funcionarios en ese sentido. Un habitante no vidente solicita que todos los documentos le sean enviados en audio, a pesar de que se hace de esa manera el sonido no es lo mejor, por lo que también se está en el proceso de compra del programa para dar respuesta a esta solicitud.

La existencia de un Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, permite realizar traslados horizontales para que de una manera ágil y efectiva se les resuelva a las y los habitantes, por eso es que cuando se conoce de solicitudes de personas adultas mayores o personas con discapacidad, dependiendo del tema se les hace un traslado inmediato a la Contraloría respectiva. Es de reconocer y expresar el agradecimiento a estos funcionarios que con diligencia y compromiso les resuelven a los y las habitantes.

Con base en los asuntos puestos en conocimiento de la Contraloría de Servicios, ésta emitió diecisiete recomendaciones dirigidas a los jerarcas. Satisface mucho que éstas fueron sometidas a discusión, análisis y la mayoría fueron aprobadas con la finalidad de enderezar algunos procesos y de mejorar otros, las otras demandan de más tiempo, sin embargo, fueron aceptadas y programadas para realizarlas y/o ejecutarlas dentro de los planes que la Institución tiene a corto y mediano plazo.

Entre las solicitudes internas provenientes de personas que laboran para la Institución que hicieron a la Contraloría de Servicios figura la preocupación que se tiene por la falta de espacios de atención que no reúnen condiciones para atender algunas consultas que por su naturaleza son catalogadas como confidenciales.

Además, también se ha evidenciado la necesidad de elaborar protocolos de seguridad y de atención a personas que muchas veces acuden a la institución cargadas de angustia, desesperación, desesperanza, en las que se les han cerrado las puertas que han tocado y no aceptan un no por parte nuestra, se muestran agresivos y muy molestos y el profesional se encuentra en total indefensión ante cualquier reacción de estas personas. La Contraloría de Servicios ha insistido sobre este tema, el que considera de mucha importancia y urgencia ya que es mejor prevenir que lamentar alguna acción en contra de alguna persona funcionaria. Dichosamente se está trabajando en un protocolo para la atención de esta situación.

1. Sinopsis estadística de la intervención institucional

Una breve mirada de los derechos vulnerados: ¿quiénes son, de dónde vienen y cómo impactan?

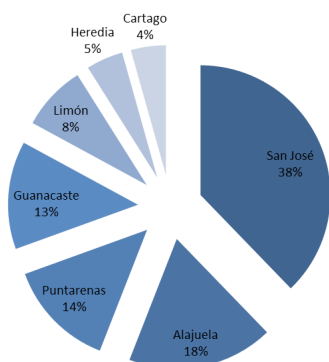
1.2 Radiografía de las denuncias

1.2.1 Perfil geográfico: datos por provincia, cantón y distritos

Durante el 2017 la Defensoría de los Habitantes recibió un total de 24.026 Solicitudes de Intervención¹ (SI) para un promedio mensual de 2.000 SI, mostrando una tasa de crecimiento con respecto al 2016 cercana al 5%.

Del total SI recibidas el 38% provienen de la provincia de San José, seguido de Alajuela y Puntarenas con un 18% y 16% respectivamente. Las provincias que menos acuden a la DHR son Cartago (4%) y Heredia (5%). De Limón provienen el 8%.

Gráfico 1
Porcentaje de SI según provincia.
2017



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

Cuando el análisis provincial se desagrega por cantones, Pérez Zeledón es el cantón de la provincia de San José que más SI recoge con cerca de un 45% del total, le sigue el cantón Central con alrededor de un 20% y Desamparados con menos del 10%.

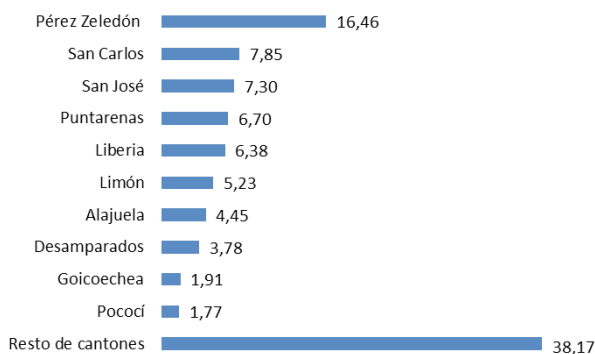
Con respecto a Alajuela, segunda provincia que presenta mayor demanda de los servicios institucionales, al desagregar su composición por cantones, San Carlos recoge cerca del 50% del total provincial seguido por el Cantón Central con poco menos del 25%, luego de ellos San Ramón se ubica en un lejano tercer lugar con un 5% del total provincial.

En línea con lo anterior, al analizar los datos para Puntarenas, tercer provincia en cuanto a las SI que se presentan en la Institución, el cantón Central recoge el 50% del total de provincial, Corredores con un 12% y Buenos Aires con un 10% se ubican luego.

¹ 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.

Un aspecto relevante de los datos presentados muestra que en la mayoría de los casos, los cantones que presentan mayor nivel de denuncias son aquellos donde se encuentra ubicada una oficina de la Defensoría de los Habitantes, esta situación si bien permite llegar a las zonas alejadas del Gran Área Metropolitana, evidencia una concentración de la demanda institucional alrededor de donde se ubica la infraestructura de la Defensoría, esta concentración geográfica queda mejor evidenciada en el gráfico N° 2 que ilustra la distribución de las SI por cantones.

Gráfico 2.
Porcentaje de SI según cantón



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

y como se mencionó líneas atrás, los cantones que cuentan con alguna oficina de la DHR concentran las SI, los seis primeros reflejan ese comportamiento. El tercio restante se reparte en los restantes cantones del país, situación que evidencia la alta concentración de las denuncias, quejas o consultas que se presentan en la DHR.

Este comportamiento se mantiene al desagregar el análisis de los datos a nivel distrital; los quince distritos con mayor cantidad de denuncias agrupan una tercera parte del total nacional (33,5%), de ellos el distrito de Liberia recoge cerca del 6% del total nacional seguido de distrito de San Isidro de Pérez Zeledón (4,9%) y Daniel Flores del mismo cantón con un 3,6%.

Dentro de los quince distritos con mayor cantidad de SI, cuatro se ubican en Pérez Zeledón los que, agrupados, representan un 10,6% del total nacional. Los resultados que se obtienen para los distritos de Puntarenas, Limón y Ciudad Quesada responden a lo mencionado en torno a que en ellos se ubican las oficinas regionales de la DHR. Luego de esos distritos aparece San Rafael, del cantón San Rafael en Alajuela, el nivel de SI se explica, en parte, por la ubicación en él del Centro de Atención Jorge Arturo Montero Castro, conocido como "La Reforma", ya que la demanda de SI en materia de salud provenientes de ese centro penitenciario provoca una alta demanda de los privados de libertad.

En términos generales la distribución geográfica de las SI muestran una concentración en las zonas donde la Defensoría de los Habitantes posee oficinas, de hecho del

A nivel nacional el cantón que más Solicitudes de Intervención recibe es Pérez Zeledón con un 16,5%, seguido de San Carlos y San José con un 7,8% y un 7,3% respectivamente. Estos tres cantones agrupan cerca de un tercio del total de SI que se presentaron ante la Defensoría durante el 2017, si a ellos agregamos Puntarenas, Liberia y Limón, el porcentaje pasa a representar el 50% del total nacional.

El gráfico N° 2 muestra los diez cantones que mayor cantidad de Solicitudes de Intervención presentan ante la Defensoría, éstos acumulan cerca de dos terceras partes del total de SI; el aspecto más relevante, tal

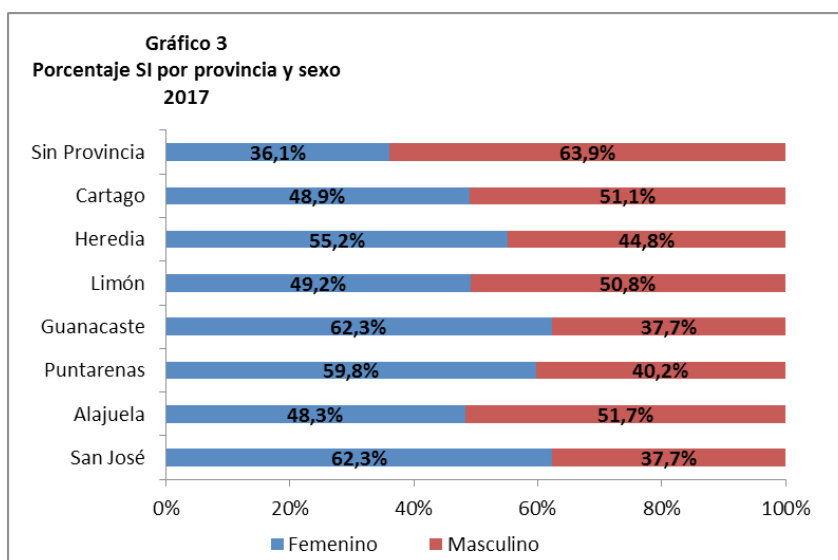
Cuadro N° 1
Los quince distritos con mayor recepción de SI

Distrito	Cantón	%
Liberia	Liberia	5,71%
San Isidro de El General	Pérez Zeledón	4,90%
Daniel Flores	Pérez Zeledón	3,61%
Puntarenas	Puntarenas	3,28%
Limón	Limón	3,21%
Quesada	San Carlos	2,09%
San Rafael	Alajuela	2,04%
Barranca	Puntarenas	1,34%
Cajón	Pérez Zeledón	1,18%
Pavas	San José	1,18%
Desamparados	Desamparados	0,95%
Corredores	Corredores	1,09%
Aguas Zarcas	San Carlos	1,03%
Alajuela	Alajuela	1,00%
San Pedro	Pérez Zeledón	0,90%
Total		33,51%

análisis cantonal se observa que los seis primeros corresponden con esta situación donde cinco de ellos albergan las oficinas regionales y uno (San José) la sede central. Al desplegarse los datos por distrito se mantiene el mismo comportamiento, inclusive dentro los 15 distritos aparece el de Corredores, lugar donde se encuentra la Oficina Regional Sur. Es importante acotar que del total de distritos seleccionados, doce de ellos se ubican en cantones donde se encuentra una oficina regional de la DHR y los otros distritos corresponden a tres de la GAM como lo son Pavas, Desamparados y Alajuela que concentran una gran cantidad de población.

1.2.2 Perfil socio-económico

Como se mencionó, durante el 2017 la Defensoría de los Habitantes recibió 24.026 Solicitudes de Intervención de ellas, del total de personas que solicitaron la intervención de la institución un 55%² corresponde a mujeres y un 45% a hombres. El gráfico 3 muestra esa composición por provincia; del mismo se desprende que las mujeres de las provincias de San José y Guanacaste denuncian, 1,7 veces más que los hombres, constituyéndose en la mayor proporción a nivel nacional; después de ellas Puntarenas es la que presenta la mayor proporción con una relación de por cada SI que presenta un hombre



1,5 mujeres lo hacen. Contrario a otros años, donde en todas las provincias prevalecía que las mujeres denunciaban más que los hombres, para el 2017 se observa que en tres de ellas: Cartago, Limón y Alajuela los hombres por un margen pequeño, denuncian más que las mujeres. Si bien a nivel nacional las mujeres denuncian más que los hombres, al desagregarlos por provincia se muestra que donde las mujeres más denuncian la relación es mayor con respecto a donde los hombres lo hacen. Es importante recalcar un dato que puede ser marginal pero que muestra un incremento, en términos relativos, del crecimiento de las denuncias presentadas por hombres este es, en la categoría sin provincia la proporción muestra que por cada 1,8 hombres que no registran su domicilio solo una mujer no lo hace. Este dato, a afinar a futuro podría mostrar un cambio en la estructura por sexo de cuáles personas acuden mayoritariamente a la Defensoría, por cuanto el comportamiento histórico ha prevalecido que las mujeres acuden en mayor proporción que los hombres a la DHR, tanto a nivel nacional como por provincia.

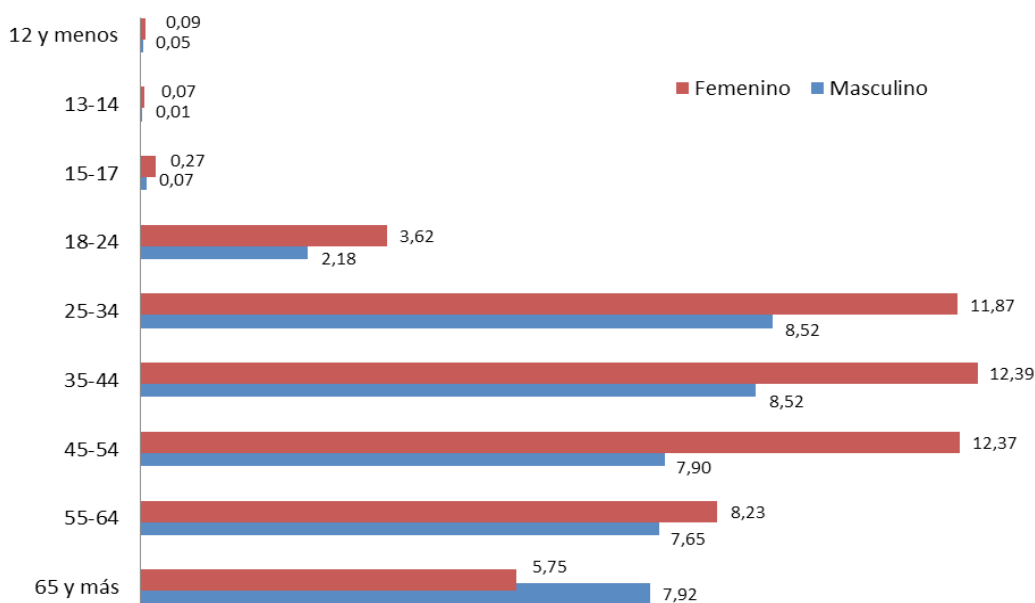
Siguiendo con la revisión de los datos de las personas que acudieron a la DHR durante el 2017, de acuerdo con su distribución por edad existe una distribución bastante pareja entre el grupo de 25-34 años (20,4%) con respecto a los de 35-44 (20,9%) y 45-54 años (20,3%).

El gráfico 4 muestra esta distribución por edad y sexo, del total de denuncias cerca de dos terceras partes se concentra entre los 25 y 54 años. Dentro del grupo a nivel agregado las denuncias de las mujeres representan el 60% del total que presenta la población entre 25 y 54 años. Esta relación se mantiene en la totalidad de los diferentes grupos etáreos, con excepción del que se encuentra en 65 años y más

² Este dato corresponde exclusivamente a las SI que tienen registrado el sexo de la persona que acude a la Defensoría, cerca de un 13% del total de SI no contiene esta información ya sea porque no se registró o la misma se obvió por el tipo de intervención que se realizó donde esta información no se solicita.

donde los hombres representan el 58% dentro del grupo. Es clara, cuando el análisis se descompone por edad y sexo, la prevalencia de las mujeres dentro del total general donde representa alrededor del 55%, dato que es congruente con el reflejado por distribución demográfica pero, que a nivel desagregado muestran comportamientos diferentes tal y como se desprende al comparar ambos resultados.

Gráfico 4
Porcentaje de SI por edad según sexo
Datos 2017



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

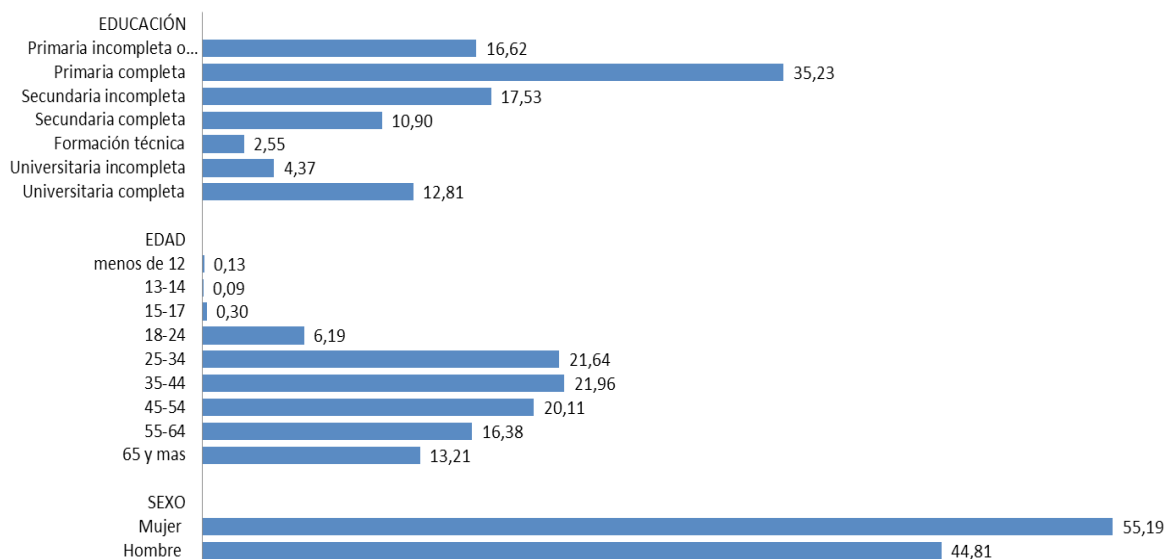
¿Qué nivel educativo tienen las personas que acuden a la Defensoría y cuál es su composición por sexo? El gráfico 5 permite identificar tres categorías de forma conjunta, nivel educativo, edad y sexo.

Como se ha señalado, a nivel agregado acuden más mujeres que hombres a la Defensoría, del total, alrededor de dos terceras partes se ubican en el rango de edad entre 25 y 54 años siendo las personas entre 35 y 44 años las que más acuden y, dentro de éste, mayoritariamente mujeres tal como se desprende del gráfico 4.

Del total de personas que acuden a la Defensoría, más del 50% tienen, como máximo, educación primaria completa y dentro de este grupo alrededor de un tercio (32%) no han terminado la primaria. Si al resultado anterior se le agrega los que no han terminado secundaria se obtiene que el 70% de las personas que acuden a la Defensoría no han concluido la educación general básica.

Esta situación se agrava más cuando se analiza esta composición por sexo y se observa con los datos, que se muestran en el gráfico N°6 como, los niveles inferiores a educación secundaria completa se componen en un 60% de mujeres; lo que evidencia que a las personas que más se le vulneran los derechos son a las mujeres con bajo nivel de escolaridad ya que del total de denuncias recibidas durante el 2017 éstas representan el 43,7%.

Gráfico 5
Porcentaje de SI según características sociodemográficas
Datos 2017



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

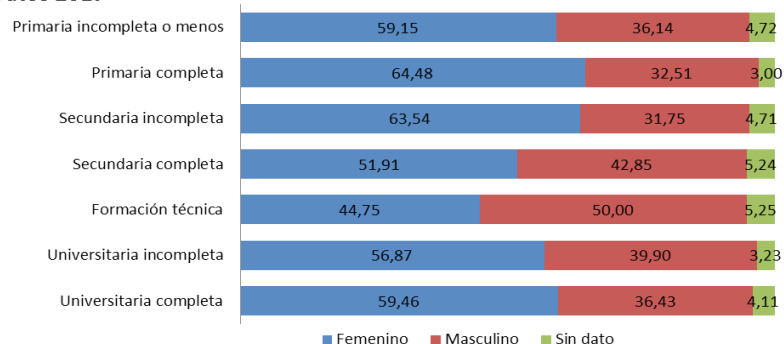
Este resultado llama la preocupación de la Defensoría de los Habitantes ya que no solo se trata de que a las personas con baja escolaridad se les vulneren sus derechos, sino que del total recibido durante el año 2017 un 43,7% de las denuncias provienen de mujeres bajo esta condición.

1.2.3 Perfil de las Solicitudes de Intervención

Por oficina receptora

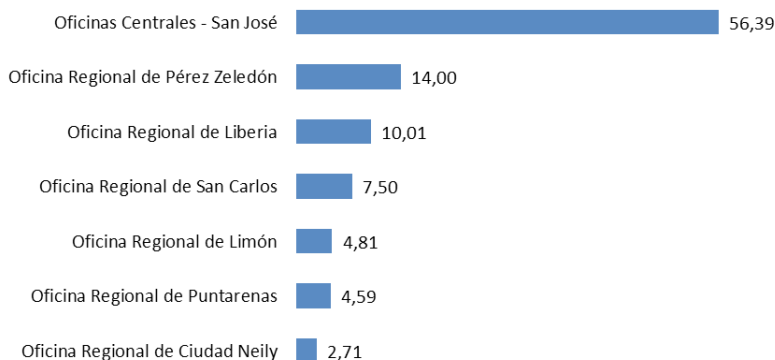
La Defensoría de los Habitantes, como se ha señalado, posee además de la Sede Central, seis Oficinas Regionales en diferentes regiones del país. El gráfico N° 7 muestra la estructura de recepción del total de SI por oficina de recepción. Si se agrupan en dos grandes categorías las Oficinas Regionales recibieron durante 2017 el 43,6% del total de SI registradas en la Institución. Es importante señalar, tal y como se evidencia en el acápite correspondiente a las Oficinas Regionales, que éstas además de efectuar tareas propiamente vinculadas a la defensa y protección de los derechos humanos realizan a la vez un importante trabajo en materia de educación en derechos humanos así como a su vez ejecutan una serie de proyectos de

Gráfico 6
Porcentaje de SI por educación según sexo
Datos 2017



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

Gráfico 7
Porcentaje de SI según Oficina Receptora
Datos 2017



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

promoción de derechos en este campo. Este aspecto es importante de señalar ya que, parte del proceso que debe fortalecer el país radica en generarle las condiciones a la Defensoría de los Habitantes para que, la alta concentración de SI en las localidades donde hay oficinas se dinamice y posibilite que, con más recursos humanos y materiales, la DHR pueda profundizar su proceso de regionalización y que cada vez más habitantes que se encuentran lejanos de esos lugares tengan acceso a una institución que vela por sus derechos y por ende, disminuir el nivel y grado de vulneración al que se ven sometidos por el simple hecho de que la Institución tiene imposibilidad de llegar hasta esas localidades.

Si se analiza la composición por oficina receptora la sede central recibe el 56,4%, es importante señalar que del total de SI recibidas en alrededor de tres de cada cuatro que son atendidas, se resuelven en la Dirección de Admisibilidad mediante diferentes mecanismos tales como: cuando es un tema privado se le orienta al habitante cuáles son los medios que debe utilizar para reclamar su derecho y se le brinda un ruta a seguir, otros temas se evacúan las dudas o bien consultas en la mayoría de los casos se resuelve mediante un procedimiento sumario y célere. Estos asuntos atendidos tienen un menor nivel de complejidad por lo que su abordaje se realiza mediante gestiones sumarias que van desde una llamada telefónica, un correo electrónico, una inspección al sitio, etc.

Después de la sede central, la oficina que mayor cantidad de SI recibe es la Brunca, que se ubica en Pérez Zeledón con un 15% del total; este dato explica por qué, a nivel geográfico, Pérez Zeledón es el cantón que más recibe SI tanto a nivel provincial como nacional y, cuando se abre a distritos, cuatro de ellos se ubican entre los quince con mayor cantidad de SI recibidas; el peso específico de la Oficina Regional provoca ese comportamiento del peso relativo de éste cantón.

La Oficina Regional Chorotega, ubicada en Liberia, se ubica en tercera posición con 10% del total nacional seguida de la oficina Regional Huetar Norte, que tiene sus instalaciones en San Carlos y que recibe el 7,5% de SI. La composición de SI que muestra el gráfico N° 7 evidencia la alta correlación que existe entre, distribución geográfica y ubicación de las Oficinas Regionales, ello sirve para evidenciar, una vez más, la importancia para el entramado democrático del país el que la Defensoría tenga una mayor presencia nacional no solo en las

Cuadro N° 2
Cantidad de Solicitudes de Intervención recibidas según Forma de Recepción

FORMA DE RECEPCIÓN	2017	%
Personal	11975	50%
Teléfono	7510	31%
(en blanco)	1585	7%
Internet	2530	11%
Carta	292	1%
Giras	86	0%
Fax	48	0%
Total general	24026	100%

Elaborado por: Dirección de Planificación Institucional
Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

regiones actuales sino que, inclusive se pueda abrir en subregiones hasta el día de hoy no abordadas de forma permanente.

Por forma de recepción

De las 24.026 Solicitudes de Intervención que se reciben en la Defensoría de los Habitantes un 50% son recibidas de manera personal, un 31% vía telefónica y un 11% mediante internet. El cuadro 2 detalla por forma de recepción la estructura de las SI recibidas durante el 2017 en la Institución.

Es importante resaltar el crecimiento que ha tenido la presentación de SI vía electrónica, tal y como se desprende de la categoría de Internet; este comportamiento ha venido creciendo en los últimos años, razón por la cual la Institución se ha abocado a crear las condiciones para que en el mediano plazo el sistema informático institucional permita no solo la recepción de denuncias, quejas o consultas, sino que la o el habitante pueda, de forma electrónica, tener acceso al estado de su SI sin necesidad de desplazarse hasta la Institución.

Por forma de intervención

Cuando una persona acude a cualquiera de las instalaciones de la Defensoría de los Habitantes, mismas que se ubican en diferentes regiones del país, se procede a recibir la queja, denuncia o consulta que plantea, una vez recibida se registra y clasifica bajo el concepto genérico de Solicitud de Intervención. Realizado lo anterior la Institución establece la Forma de Intervención (FI) que va a utilizar para atender el asunto planteado; las FI son las diferentes estrategias que utiliza la Defensoría de los Habitantes para proteger los derechos e intereses de las y los habitantes.

El cuadro N° 3 muestra la composición de las diferentes FI que realizó la DHR durante el 2017. Cada una de esas Formas de Intervención corresponde a una estrategia de defensa de la forma cómo interviene la Defensoría para revertir la vulneración denunciada. La mayoría de las FI se agrupan en la categoría de Orientación y Asesoría al Habitante³, de ellas dos terceras partes corresponde a asuntos entre privados. Podría, dada la magnitud de esta dato, crearse la falsa idea que la DHR no realiza ningún tipo de intervención por la connotación de la SI pero, lo cierto del caso es que por política institucional, toda persona que acude la Defensoría sale de ella con una respuesta sea ésta, una orientación, una asesoría y en múltiples ocasiones con gestiones realizadas desde la Institución para que avance en su reclamo.

Cuadro N° 3
Cantidad de Solicitudes de Intervención recibidas según
Forma de Intervención

FORMAS DE INTERVENCIÓN	2017	%
Orientación y Asesoría al Habitantes	13091	54%
Gestión Sumaria Defensa	5183	22%
Investigaciones por Denuncia	3370	14%
Inadmisibilidades	201	1%
Hostigamiento Sexual	226	1%
Mediaciones	633	3%
Atención Inmediata	40	0%
Investigación de Oficio	37	0%
Sin dato	1245	5%
Total general	24026	100%

Elaborado por: Dirección de Planificación Institucional

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

³ Es una forma de intervención mediante la cual la institución brinda información, orientación y/o asesoría a una persona o grupo para enfrentar problemas o conflictos de muy variada índole, que no son competencia de la Defensoría o, que no se ha agotado las vías para que se presente una vulneración de derechos por cuanto la administración se encuentra en proceso de respuesta, no ha sido informada del hecho o que la Institución considera que al ser un tema entre privados la competencia institucional no le permite intervenir pero que, en aras de solventar el problema denunciado, interviene asesorando a la(s) persona(s) de cuál es el procedimiento a seguir.

La segunda Forma de Intervención más utilizada es la Gestión Sumaria de Defensa, ésta se utiliza cuando por tipo de vulneración que presenta requiere de una estrategia rápida y breve de intervención ante la Administración para que se tomen medidas oportunas, conducentes a atender la solicitud de intervención; en estos casos es usual realizar solicitudes de información que deben ser respondidas en máximo 72 horas, llamadas telefónicas para verificar información, correos electrónicos, visitas no anunciadas, inspecciones, o reuniones no programadas, etc.

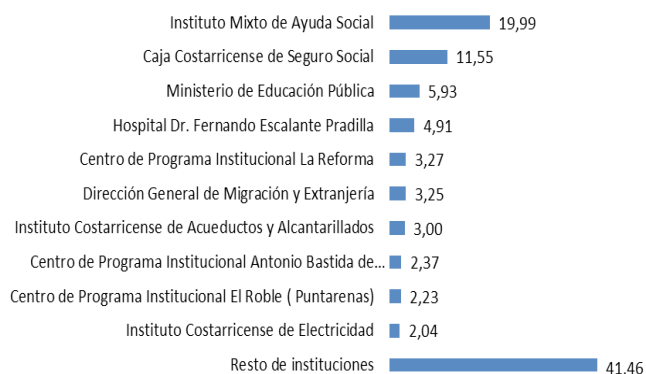
Cuando del análisis de la Solicitud de Intervención se desprenda, que es necesario una intervención más profunda de parte de la Defensoría ante el hecho denunciado y, luego de valoraciones previas en torno a la gravedad de la denuncia planteada, se procede a abrir una Investigación por Denuncia (ID) para determinar con mayores elementos de juicio el nivel y grado de vulneración al que está siendo sometida una persona o un grupo de ellas. Como se desprende del cuadro 3 éstas corresponden al 22% de las SI que se reciben; esto evidencia que por cada cinco Solicitudes de Intervención que se presentan ante la DHR al menos una de ella genera una investigación profunda para determinar la verdad real de los hechos.

Paralelo a las ID o, como resultado de ellas o, por información obtenida de diferentes fuentes, cuando la Institución identifique una vulneración grave de un derecho, exista un tema de impacto nacional que afecte derechos difusos, se conozca después de un análisis estructural que, en servicios o instituciones del sector público se presentan situaciones que son causa reiterada de Solicitudes de Intervención sin que se resuelva la pretensión de los y las habitantes o, por un motivo de oportunidad, la Defensoría puede generar lo que se denominan Investigaciones de Oficio, las que, si bien no son muchas en cantidad si abordan temas estructurales de fondo tales como: la contaminación del agua para consumo humano por arsénico y la vinculada a la política nacional de salud para la población afrodescendiente, por mencionar solo dos casos.

Una Forma de Intervención que ha venido creciendo en los últimos años en la Defensoría son las Mediaciones, éstas son FI mediante la cual se procura, entre otros propósitos, promover el diálogo para desescalar un conflicto; acercar a las partes vinculadas por intereses comunes o antagónicos contribuyendo a equilibrar las relaciones de poder entre ambas; promover estrategias de planificación interinstitucionales e intersectoriales para la búsqueda de soluciones en beneficio de diferentes sectores de población; como se nota de los datos durante el 2017 se efectuaron más de 600 mediaciones de diferente naturaleza. El crecimiento de éstas es producto de la credibilidad y legitimidad que posee la institución ante los diferentes actores sociales que se encuentran enfrentados ante diferentes instancias del aparato institucional nacional y que, con la presencia de la DHR, se equilibran las relaciones de poder en una mesa de negociaciones o en espacios de donde se buscan las condiciones para que ésta se lleve a cabo.

Una Forma de Intervención que se ilustra en el cuadro N° 3 es la relacionada con el Hostigamiento Sexual, para el 2017 la DHR recibió un total de 226 notificaciones sobre este tipo de vulneración, este tema se desarrolla con mayor profundidad y amplitud en el acápite vinculado al tema, se menciona acá porque es importante tomar conciencia que este es un problema que el dato

Gráfico 7.
Porcentaje de SI según institución más denunciada



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

institucional no refleja en su real dimensión ya que corresponde a los procesos administrativos cuando se interpone una denuncia, pero no en aquellos casos en los cuales se presenta esta situación y queda en el total y absoluto silencio sea por miedo de la persona denunciante o porque se plantean salidas alternas al problema para no "magnificar un escándalo". Esto es una forma de validar la impunidad y no luchar de frente a un problema que afecta a una cantidad importante de mujeres en el país.

Por entidad denunciada

La estructura de las SI ha venido evidenciando un perfil sociodemográfico de las personas que acuden a la Institución, esto ha permitido identificar que las mujeres con bajo nivel de escolaridad y predominantemente de zonas rurales son las que acuden en mayor cantidad a solicitar la intervención de la DHR. Pero cuáles son las instituciones más denunciadas y qué derechos son los más vulnerados. Ambos aspectos son los que se abordan tanto en el presente acápite como en el siguiente.

El gráfico N° 7 muestra las diez instituciones más denunciadas⁴, éstas representan el 58,5% del total. Si observamos el comportamiento de las tres primeras en conjunto agrupan el 37,5% del total nacional y el 65% de las diez más denunciadas. Estos datos muestran una alta concentración en materia de vulneración de derechos en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Ministerio de Educación Pública. Como se desprende del gráfico 7, de cada cinco denuncias que se plantea contra una entidad una va dirigida contra el IMAS, desagregando este dato se obtiene que un 47,5% proviene de Pérez Zeledón y un 22% se ubican en el cantón de Puntarenas. Lo anterior muestra un comportamiento atípico a nivel nacional donde la entidad más denunciada muestra una alta concentración geográfica en dos localidades.

La concentración de alrededor del 60% de las denuncias contra las entidades en tres de ellas, muestra la necesidad de ver con mayor detalle el porqué este nivel de denuncia y qué derechos y hechos violatorios muestran los mayores valores de reincidencia en cuanto a la vulneración que están provocando en las y los habitantes que acuden a solicitar sus servicios. Paralelo a lo anterior, llama la atención que entre las diez entidades más denunciadas tres de ellas correspondan a tres Centros de Programa Institucionales donde se ubican las personas privadas de libertad, si todas se agrupan en una sola categoría denominada "Centros de Programas Institucionales" éstos absorberían el 8% del total nacional como entidad denunciada, por lo que este resultado es una importante llamada de atención al Ministerio de Justicia y Gracia sobre el funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional.

Por derecho y hecho vulnerado

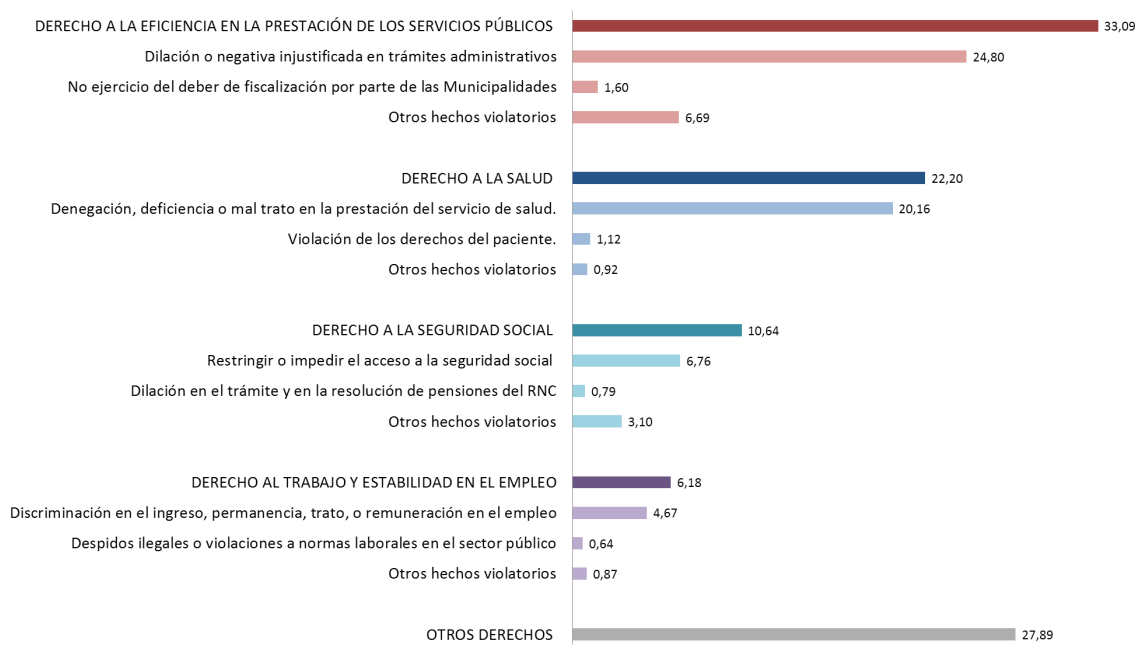
Cada Solicitud de Intervención que se presenta ante la Defensoría de los Habitantes se clasifica de acuerdo con una tipología de derechos a partir de la denuncia que presenta la persona y la pretensión que busca satisfacer a partir de ella.

El gráfico N° 8 muestra la composición de los cuatro derechos más vulnerados y, a lo interno de cada uno de ellos, los tres hechos violatorios más recurrentes dentro del conjunto de SI. Como ha sido norma en todos los informes anuales que elabora la DHR, el derecho más vulnerado sigue siendo el denominado Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos, éste representa un tercio del total de los derechos vulnerados, seguido del Derecho a la Salud donde de cada cuatro derechos vulnerados uno corresponde a éste; el Derecho a la Seguridad Social representa más de un 10% de todos. Si estos tres

⁴ Para el análisis de los datos solo se toma en cuenta la primer entidad denunciada y se excluyen de los mismos entidades que responden a temas entre privados cuando son registradas como tales; en ese sentido los porcentajes están calculados con respecto al total de SI que registran entidad y el tema se encuentra dentro del mandato institucional.

derechos se agrupan, aglutinan el 66% de todos los derechos, esto significa que de cada tres derechos vulnerados dos corresponden a uno de los tres mencionados.

Gráfico 8
Porcentaje de SI según derechos y hechos violatorios más vulnerados



Nota: Se excluyen las SI que no registran tipo de derecho y tipo de derecho privado.
Nota: Los porcentajes están calculados con respecto al total de SI que registran derecho.
Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental

Si el análisis se realiza por hecho violatorio más denunciado, el denominado "Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos" representa cerca del 25%, esto implica que de cada cuatro hechos violatorios registrados uno corresponde a esta categoría, además solo éste tiene más denuncias que todo el Derecho a la Salud que es el segundo derecho más vulnerado durante el 2017.

El segundo hecho violatorio más denunciado es "Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de la salud" con un 22%. Es importante evidenciar como a nivel de Solicitudes de Intervención dos hechos violatorios agrupan un porcentaje cercano al 50% del total de denuncias, quejas o consultas que se interponen en la Institución.

La composición de las SI por tipología evidencia una alta concentración de las denuncias en dos derechos ya que estos representan el 55% de los derechos vulnerados, concentración que se repite cuando se desagregan cada uno de ellos de acuerdo con los hechos violatorios, ya que sumando el más vulnerado de cada una de estos derechos, ambos agrupan el 47% de todas las denuncias recibidas durante el año en cuestión.

De los datos analizados se desprende un patrón de comportamiento de las SI; existe una alta concentración a nivel geográfico, por entidad, por derecho y hecho violatorio de todas las SI presentadas ante la Defensoría de los Habitantes durante el 2017; aunado a lo anterior, las mujeres de zonas rurales, con baja escolaridad son las que más denuncian ante la Institución.

2.1 Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

2.1.2. El ejercicio de la magistratura de influencia desde la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

El ejercicio de la magistratura de influencia a través de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata se lleva a cabo a través de gestiones sumarias que se realizan mediante intervenciones (solicitudes de información, llamadas telefónicas, correos electrónicos, visitas, inspecciones), céleres e informales ante la Administración para que se tomen medidas oportunas, conducentes a atender la solicitud de intervención.

A continuación se expondrán casos atendidos por la Dirección de Admisibilidad, en los que se obtuvieron resultados satisfactorios en este período para las y los habitantes.

Aplicación de la Observación General N° 7 sobre Desalojos Forzosos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: SI 249585-2017

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes giró orden de desalojo a varias familias que habitan sobre el derecho de vía de la Ruta 131, en el sentido Orotina – Esparza, las cuales debían abandonar el inmueble el cual constituye un bien demanial y ante la presentación de un Recurso de Reconsideración no habían recibido respuesta alguna.

Mediante información que solicitó la Defensoría de los Habitantes y el seguimiento dado se comprobó que el Recurso de Revisión presentado por los habitantes en contra de la resolución que ordenó el desalojo fue rechazado, por lo que el mismo iba a efectuarse.

En razón de lo anterior, desde la Dirección de Admisibilidad se solicitó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, tomar en cuenta en los procesos de desalojo las obligaciones nacionales e internacionales que ostenta nuestro país, acatando la Observación General N° 7 sobre Desalojos Forzosos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En respuesta, la Dirección Jurídica del MOPT remitió al Departamento de Inspección y Demoliciones copia del oficio N° 03508-2018 emitido por esta entidad, para que fueran consideradas las recomendaciones emitidas, en futuras notificaciones de desalojo, por parte de ese Ministerio.

Modalidad de adecuación en cursos de reeducación vial: SI 242737-2017-SI

Tras perder los puntos de su licencia, un habitante requería realizar el curso de Reeducción Vial, al intentar matricular dicho curso, encontró un impedimento para la realización del mismo, bajo alguna modalidad de adecuación, tal como lo había realizado en su momento con el Curso Básico de Educación Vial, cuando obtuvo por primera vez su licencia.

Posterior a las consultas que realizó la Defensoría ante la Dirección General de Educación Vial, se logró determinar que el curso de Reeducción Vial no cuenta con alguna posibilidad de realizar adecuación, como por ejemplo, mayor tiempo para la ejecución del examen.

Considerando que tal actuación puede vulnerar los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad, la DHR solicitó a la Dirección General de Educación Vial, la implementación de una adecuación curricular a personas que puedan presentar una limitación en la realización del curso señalado, cuando la persona demuestre requerirlo, acorde a las obligaciones que ha adquirido el Estado costarricense en materia de discapacidad.

Adulto mayor apátrida: SI 233032-2017

Se gestionó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, una solicitud de apátrida a favor de un adulto mayor de 93 años de edad. La Dirección de Admisibilidad gestionó ante la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, donde se remitió el caso ante el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual rechazó dicha solicitud.

Ante una nueva gestión de la Dirección de Admisibilidad y ante el criterio emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores accedió a retomar la solicitud de Apátrida a favor del Adulto Mayor ante la Dirección General Migración Extranjería, que finalmente emitió la resolución logrando que se expidiera un documento de identidad por su condición de apátrida emitido por la Dirección General de Migración y Extranjería.

Coordinación entre el centro hospitalario con el servicio médico de Centro del Programa Institucional: SI 236120-2017

Una persona privada de libertad solicitó a la Defensoría su intervención, dado que desde hacía dos años se encontraba esperando una operación y a pesar de que se les informó a sus familiares, por parte del Hospital, que la cita ya había sido asignada, en dicho nosocomio se les indicó que en reiteradas ocasiones han llamado al Centro de Programa Institucional El Roble (Puntarenas) para coordinar la cirugía, pero en dicho centro, no contestan el teléfono.

Con la intervención de la Defensoría de los Habitantes, a través de la Dirección de Admisibilidad, se logró coordinar la reprogramación de la cita de la persona privada de libertad, no sin antes emitir una sugerencia al Hospital Monseñor Sanabria, a efectos de que se tomen las previsiones necesarias con el fin de contactar al Área Médica del Centro Penal, (cuando se tenga conocimiento de que se trata de una persona privada de libertad), puesto que las personas privadas de libertad carecen de medios que les permitan tener acceso a este tipo de información, entre ellos teléfono celular o correo electrónico; asimismo, se tomó en consideración que el personal administrativo del Centro Penal se encuentra en funciones hasta las 4 de la tarde, motivo por el cual no se lograba contactar al personal médico, dado que las llamadas para coordinación se realizaban fuera de dicho horario.

Acceso a la seguridad social de una persona menor de edad con discapacidad y su madre embarazada: SI 257894-2018

Se presentó una habitante con un hijo de año y seis meses quien tiene PCI (por zika) por lo que requiere gran cantidad de citas y controles médicos, motivo por el cual no puede trabajar y se encontraba morosa con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); también se encontraba con su cédula de residencia vencida.

Además de la situación antes descrita, la habitante manifestó que hace pocos días se habría dado cuenta que está en estado de embarazo. Por ello, con la intención de seguir un control prenatal acude a un hospital de la CCSS y le dicen que tiene una deuda de casi 5 millones de colones (por atenciones médicas brindadas a su hijo durante el tiempo que ha estado sin seguro), por lo que si se le atiende se le cobrará la consulta a pesar de estar embarazada.

Solicitó la intervención de la DHR ante la CCSS para que su hijo pudiera acceder a la seguridad social ya que por su condición lo requiere, y valorar además la posibilidad de su seguro por condición de mujer embarazada.

Al momento de recibir la denuncia la Defensoría de los Habitantes se realizó la gestión informal ante la Oficina de Inspección de la Caja Costarricense del Seguro Social quien brindó la información respecto a la deuda que presentaba la habitante e indicó que se refiera a dicha oficina para estudio y valoración.

En misma fecha la habitante informó que fue atendida por la oficina de inspección y que se le explicó su situación, y se logró la suspensión de su seguro. Así mismo se logró obtener un seguro de salud para el hijo de la habitante.

2.1.2. Digesto de la Dirección de Admisibilidad

A efectos de mantener una línea jurisprudencial de los criterios emitidos por los/las profesionales de la Dirección de Admisibilidad, desde el año 2003, desde la Dirección se mantenía una recopilación de resoluciones en archivos físicos.

A partir del año 2015 dicho registro se sistematizó a través de la creación del digesto electrónico, el cual año con año se ha venido mejorando y al cual se accede a través de las siguientes formas:

- Vía Web: www.gmail.com
- Usuario: admisibilidad2016@gmail.com clave: Adm12345
- Formato Word: C:\Users\juanmiguel\Desktop\TemasRecurrentesAdmisibilidad ONLINE.docx

El Digesto consta de una lista ordenada por temas relevantes, que fueron seleccionados por la Dirección de Admisibilidad, una vez dichas resoluciones constan con la aprobación del Despacho y transcurrido el plazo para reconsideración según corresponda.

Lista de casos relevantes del año 2017 incorporados al Digesto

- **235881-2017** Deudas personas, proceso de declaratoria salvaguardia, acorde a ley de promoción de la autonomía personal personas con discapacidad.
- **233011-2017** Examen del Colegio de Abogados y Abogadas, incorporaciones.
- **233120-2017** Derecho a la salud, convenciones aplicables.
- **236190-2017** Reformas Regímenes Especiales de Pensiones, ley 9388.
- **233123-2017** Debido proceso, derecho defensa, justicia pronta y cumplida, prácticas dilatorias de los procesos. Proceso en vía judicial.
- **252080-2017** Derecho usuarios servicio salud, consentimiento informado y derecho a la información.
- **248559-2017** Protección a la mujer en estado de embarazo en el trabajo.
- **247244-2017** Planes reguladores.
- **241189-2017** Municipalidad Oreamuno, fortalecimiento servicio agua potable en la zona.
- **248751-2017** Seguro obligatorio vehículos (SOA), vigencia y cobertura, normativa.
- **241724-2017** Naturaleza jurídica, colegios profesionales, entes estatales y no estatales. Obligatoriedad según Corte de DDHH.
- **249787-2017** Espacios parqueos institucionales, relación patrono- empleado.
- **252840-2017** Visados municipales, fraccionamiento deben contar con servicios mínimos.
- **249024-2017** Colegios profesionales, Incorporación MEP y COLYPRO.
- **240133-2017** Poder generalísimo, validez de contrato, responsabilidad objetiva, deuda entidad Financiera Bac- Credomatic.
- **248576-2017** Telecomunicación competencia, interés público, planificación, regulación, infraestructura.
- **246467-2018** Pago de tributos de bienes que pertenecen al Estado, hipoteca legal.
- **249585-2018** Desalojo forzoso, Comité de derechos económicos sociales y culturales, Observación n° 7 vivienda adecuada, coordinación institucional.
- **241813-2017** Derecho rectificación de respuesta, medios de comunicación, Convención Americana, libertad de expresión. Responsabilidad sede Judicial.
- **242737-2017** Discapacidad, no discriminación, accesibilidad, igualdad.
- **251553-2017** Dirección de Aviación Civil competencia, procedimiento, cancelación de vuelos, reprogramación.
- 254195-2018 Pago de incapacidades, condición morosidad del asegurado.
- **254330-2018** Naturaleza jurídica áreas verdes y públicas, áreas recreativas, régimen demanial.
- **255261-2018** Convenio de intercambio cultural CR-Venezuela.
- 257653-2018 Naturaleza Dirección Nacional de Notariado.

2.2 Dirección de Oficinas Regionales

2.2.1. Introducción

En este capítulo se dará cuenta de la labor desplegada por las seis Sedes Regionales de la Defensoría de los Habitantes, teniendo como norte los dos grandes ejes de actuación a que se refiere la Ley n.º 7319 de 19 de noviembre de 1992: la defensa y la promoción de derechos.

En esa línea, se hará referencia a casos emblemáticos de cada una de las regiones, a las estrategias de incidencia que se implementaron durante el período, a los desplazamientos a las diferentes comunidades, a la participación en redes interinstitucionales y a las colaboraciones brindadas al Sistema Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales.

Antes, es preciso recordar que las Sedes Regionales de la Defensoría son las siguientes:

- **Chorotega**, con asiento en Liberia, Guanacaste, y con competencia territorial en toda la provincia.
- **Norte**, cuya sede se encuentra en San Carlos, y tiene competencia territorial en Zarcero, San Carlos, Los Chiles, Guatuso, Upala, Río Cuarto y el distrito de San Isidro de Peñas Blancas de San Ramón.
- **Atlántica**, con asiento en Limón para atender a toda la provincia del mismo nombre.
- **Brunca**, cuya sede se encuentra en Pérez Zeledón y con competencia territorial en los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa.
- **Pacífico Central**, con asiento en Puntarenas y atiende los cantones de Orotina, San Mateo, Miramar, Esparza, Puntarenas, Quepos, Parrita.
- **Sur**, cuya sede se encuentra en Ciudad Neily, y tiene competencia territorial en los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito.

2.2.2. Casos emblemáticos

Un caso de apatridia gestionado por la Regional Chorotega

La Regional Chorotega recibió una solicitud de intervención de una habitante que manifestó que había ingresado a Costa Rica hace aproximadamente 19 años en compañía de su cónyuge de hecho, procedentes de Nicaragua, donde aparentemente nacieron, pero luego de reiterados intentos ante el consu-

lado de ese país y de gestiones que personas amigas costarricenses habían realizado ante instancias del Estado nicaragüense, no había sido posible obtener información y, mucho menos, documentación que les acreditara como ciudadanos de ese país. A pesar de que han procreado hijos en Costa Rica, no ha sido posible regularizar su condición migratoria por vínculo con costarricense, por la mencionada falta de documentación y, en consecuencia, se han visto sometidos a la imposibilidad de salir de la extrema pobreza en la que han vivido todos estos años. A partir de las gestiones realizadas, se instó a la institucionalidad para que se regularizara la condición migratoria, lo cual está provisionalmente concretado y en vías de una resolución definitiva. Acreditadas como solicitantes de la declaración de apatridia, las personas integrantes de la familia adquirieron el derecho de ser documentados con un carné provisional que les permite el libre tránsito por Costa Rica, la posibilidad de incorporarse al sector laboral y de optar por alguna modalidad de aseguramiento en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), además de su aseguramiento para tener acceso a los servicios de salud.

Personas menores de edad en condición de vulnerabilidad en la Región Atlántica

En dos solicitudes de intervención planteadas ante la Regional Atlántica de la Defensoría, la pretensión inicial de las habitantes era en relación con una empresa privada que no había entregado una silla de ruedas y un bipedestador para sus hijos con parálisis cerebral. Pese a que, en primera instancia las quejas podrían escapar del ámbito de competencia de la Defensoría, lo cierto es que, luego de realizado el análisis de fondo y gestiones sumarias de defensa, se evidenció un posible incumplimiento y falta de fiscalización por parte del Ministerio de Educación Pública (MEP), en concreto la Unidad de Programas de Equidad y la Junta Educativa de la Escuela Rafael Iglesias Castro de Limón, por lo que se inició una investigación sobre los motivos de fondo que están mediando para que las contrataciones de este tipo de apoyos educativos no se materialicen, en detrimento de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades de muchos menores en condición de vulnerabilidad, concatenado a que se pone en riesgo la permanencia de estos menores dentro del sistema educativo. Dada la relevancia de las quejas, los casos fueron remitidos a la Dirección de Niñez y Adolescencia donde se encuentran en investigación ante el Programa de Equidad del MEP.

Disponibilidad de agua: un tema recurrente en la Región Brunca

Un habitante en condición de pobreza indicó su disconformidad con la sucursal de Pérez Zeledón del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), que le denegó la entrega de una carta de disponibilidad donde se determinara el acceso al servicio de agua potable en el bien inmueble que ocupa, a pesar de que la propiedad ya tiene asignado—habilitado el servicio NIS, requisito para optar por un bono de vivienda. La negativa le impedía obtener una solución habitacional. A raíz de las gestiones realizadas por la Regional Brunca de la Defensoría, se realizó una inspección por parte del AyA a fin de determinar la habilitación del servicio de agua potable, corroborándose la existencia de una prevista de agua que habría sido instalada en el sector, por lo que se logró que se brindara la carta de disponibilidad. Así, la persona obtuvo la documentación correspondiente para gestionar el trámite de acceso a vivienda digna, de acuerdo con el visado respectivo del plano.

Cuestiones derivadas del derecho a la salud de una persona menor de edad: un caso atendido por la Regional Sur

Una persona recurrió a la Regional Sur de la Defensoría señalando que su hijo presentaba algunos problemas de salud que ameritaban su control y atención en el Hospital Nacional de Niños, específicamente en el Servicio de Neumología. En el Hospital le entregaron algunas boletas de justificación de pago de traslados y hospedajes para que se le cancelaran en la Sucursal de La Cuesta, Corredores, pero, al pre-

sentarse a cobrarlas, se le indicó que no se le pagaría porque su hijo y ella estaban asegurados por el Estado. La oficina Regional Sur expresó su preocupación ante la sucursal del Seguro Social del Distrito de la Cuesta, no solo porque la decisión tomada contradecía lo dispuesto en los artículos 39 y 40 del Instructivo de Pago de Prestaciones en Dinero de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sino también porque se estaba afectando a sectores vulnerables de la población, aunado a que son muchos los casos de personas aseguradas por el Estado que requieren obligatoriamente atención en el Área Metropolitana por la carencia de servicios en los hospitales de las regiones. Por medio de la intervención de la Defensoría se logró la cancelación de los gastos de traslado y se estableció un antecedente para casos similares.

Calidad del agua en una comunidad de Golfito: otro caso gestionado por la Regional Sur

También en la oficina Regional Sur, una persona solicitó la intervención de la Defensoría pues aproximadamente 200 familias de la comunidad de Las Viquillas de Golfito, estaban teniendo problemas con la calidad del agua que recibían por parte del acueducto rural de la comunidad, lo cual estaba relacionado con la situación de emergencia que se vivía en el cantón de Golfito por los efectos de la tormenta Nate. No estaban recibiendo agua por medio de camiones cisternas y se estaban viendo obligados a consumir el agua insalubre que llegaba a sus hogares o agua de las lluvias, por lo que preocupaba el riesgo que esta situación estaba implicando para la salud pública y la seguridad de estas familias compuestas por personas menores de edad, adultas mayores, o con alguna discapacidad. El caso fue coordinado por la Sede Regional Sur con el Departamento de Acueductos Rurales de la Regional del AyA, en Pérez Zeledón, a quienes se les hizo saber la situación que enfrentaban estas personas y la preocupación por el riesgo a la salud pública, logrando la atención inmediata a las 200 familias afectadas por medio del suministro de agua por cisterna.

2.2.3. Estrategias de incidencia

Las estrategias de incidencia responden a un requerimiento para que se desarrollen las mismas en comunidades o con poblaciones específicas, o bien, en relación con alguna problemática concreta de particular impacto dentro de la competencia territorial de una Sede Regional, con la cual se propicie que las instituciones públicas responsables adopten acciones efectivas que conduzcan a subsanar la situación violatoria de derechos humanos detectada y, de esa forma, impactar positivamente a la población, con la característica especial de que han sido establecidas como estrategias que se formulan y ejecutan de manera trianual.

En este contexto, se implementaron las siguientes estrategias de incidencia durante 2017:

Formación de ciudadanos para su participación en la Agenda de Desarrollo, en Curubandé de Liberia

Desarrollada en el distrito de Curubandé de Liberia, luego de que varios actores y actrices sociales manifestaron por escrito, ante el Defensor Adjunto, su necesidad de una intervención y asesoramiento de la Defensoría para afrontar sus inquietudes y disconformidades con la institucionalidad pública, e incluso el sector privado, en el contexto del desarrollo de proyectos que se han venido dando en los alrededores de su comunidad, sin que se les hubiese permitido participación alguna en la toma de decisiones para la protección de sus derechos e intereses. Luego de tres reuniones previas con la comunidad de Curubandé, en las cuales se identificaron sus principales inquietudes y expectativas, se acordó y se ejecutó el desarrollo de dos talleres a través de los cuales se brindó capacitación a la población en general de ese distrito, sobre derechos humanos, ordenamiento jurídico, institucionalidad, órganos de control y

las formas de acceder a la información a efectos de hacer efectivo su derecho de incidir en la toma de decisiones de las políticas públicas y sobre las decisiones de carácter privado que de una u otra manera pudiesen afectar positiva o negativamente el derecho y el interés de la comunidad.

Violencia infantil genera alarma en Región Norte

En 2016 se inició con la implementación del proyecto de incidencia Prevención de la Violencia Infantil en los cantones de Los Chiles y Guatuso. Durante 2017 se desarrollaron capacitaciones al funcionariado público de Los Chiles sobre las formas de prevenir e identificar casos de violencia infantil, además de capacitar funcionariado público de Guatuso en la temática recién aprobada sobre relaciones impropias. Ambas capacitaciones se coordinaron con la Fiscalía Adjunta del II Circuito Judicial de Alajuela.

Atención de la discapacidad desde una perspectiva transversal

Las acciones generadas en 2017 se orientaron a brindar a las personas con discapacidad, más que una explicación de los derechos y alcances de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, pues se les ha educado para que conozcan y exijan las condiciones que debe desarrollar tanto la empresa privada como la institucionalidad pública para incluir de forma expresa a este segmento de la población. La finalidad de la intervención es brindar, a las personas con discapacidad en el distrito de San Isidro de El General el conocimiento en la defensa de sus derechos así como de temas de legalidad, igualdad de oportunidades y accesibilidad en los diferentes servicios públicos, privados, salud, educación entre otros. Participan la Municipalidad de Pérez Zeledón, Ministerio de Salud, Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), Centro de Vida Independiente de Pérez Zeledón, Asociación Inclusiva Laboral y la Regional Brunca de la Defensoría.

Abordaje de la problemática de la población molusquera

La Regional Pacífico Central ha venido implementando una estrategia de incidencia relacionada con la población molusquera, en donde, particularmente, podría resaltarse las facilidades de accesos a los beneficios que el IMAS les ha concedido durante los periodos de veda y durante el fin de año 2017. Gracias al trabajo que se hizo en la Regional, en ese año, se logró que, por primera vez, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se integrara al grupo de trabajo y abriera cursos de zafarrancho y ley pesquera para los molusqueros de Puntarenas.

2.2.4. Proyecto Oficinas Sin Paredes

En general, las seis Regionales de la Defensoría se desplazaron a diferentes 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 materializaron en la convocatoria a grupos organizados para reunirse en determinados lugares públicos como salones comunales o parques, o bien, visitas casa por casa.

A continuación se desglosan los lugares visitados por cada una de las Regionales:

Regional Chorotega

- Se visitaron cinco comunidades de la zona fronteriza del cantón de La Cruz, Guanacaste, a saber: San Dimas, Santa Cecilia centro, Belice, Juntas del Caoba, Colonia Gil Tablada.

Regional Norte

- Se realizaron cinco giras a varias comunidades de Los Chiles: Tablillas, Santa Fe, San Jorge, El Amparo, Pavón.

Regional Atlántica

- Se efectuaron cinco giras a varias comunidades de Los Chiles: Puerto Viejo, Valle de La Estrella, Tortuguero, Parismina, Finca Sabala, Sixaola.

Regional Brunca

- Se realizaron las siguientes actividades: Visitas mensuales al cantón de Buenos Aires de Puntarenas, para recibir solicitudes de intervención de personas que residen en dicho cantón o zonas circunvecinas; Participación en espacios en la radio local (Radio Cultural de Buenos Aires), para comunicar y exponer la competencia e intervención institucional en casos de interés general o individual; visitas a centros educativos de la Dirección Regional Grande de Térraba, del Ministerio de Educación Pública, con el fin de compartir la experiencia en el trámite de solicitudes de intervención, además de dar a conocer el contenido y alcance de los Derechos Humanos.

Regional Pacífico Central

- Se efectuaron las siguientes actividades: Visitas bimensuales a Quepos, en concreto las comunidades de Londres y Savegre; Más allá de Oficinas Sin Paredes, destaca el trabajo realizado con HIVOS en atención y educación de la población trans de Puntarenas, el cual continuará este 2018.

Regional Sur

- Se visitaron las siguientes comunidades: Las Gambas de Golfito, Santa Elena de Pittier, Gutiérrez Brown de Coto Brus, Feria de Servicios del Hospital de Ciudad Neily y La Guinea de Gutiérrez Brown de Coto Brus.

2.2.5. Proyección institucional: redes interinstitucionales

En cumplimiento de la Ley n.º 7319 y su Reglamento, las Regionales también tienen espacios de participación en diferentes redes que han sido establecidas en varias comunidades del país. Se trata de, conforme lo establece el Reglamento, 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.

De esta forma, se han aprovechado las diferentes redes que han sido constituidas en las regiones.

Regional Chorotega

- Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar de Liberia. Como consecuencia de un positivo posicionamiento institucional del Regional Chorotega de la Defensoría, ha sido posible incidir con observaciones y recomendaciones de mejora en su funcionamiento, así como con asesoramiento en asuntos puntuales y generales.
- Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial del cantón de Liberia. A pesar de que esta Comisión es del I Circuito Judicial de Guanacaste con sede en Liberia, por ser su Coordinador el Contralor de Servicios para toda la región Chorotega, se ha convertido este espacio en un importante foro para plantear algunas dificultades que enfrentan las personas usuarias en otros juzgados de cantones más allá de Liberia, como lo ha sido por ejemplo la reticencia de algunos funcionarios de despachos judiciales para la entrega de copias físicas de documentos y expedientes, cuando por limitaciones propias las personas no cuentan con acceso a dispositivos tecnológicos. Se puede destacar, como el resultado más importante de la participación en esta Comisión, la gestión realizada ante un Juez del Tribunal Superior de Trabajo quien, presente en una sesión, atendió la inquietud sobre la limitación de acceso a la justicia para las personas a quienes la CCSS les deniega la posibilidad de un aseguramiento por cuenta del Estado. El análisis resultó en la interpretación de que con la aprobación del nuevo Código Procesal Laboral, todos los juzgados de trabajo del país son competentes para conocer casos de esa naturaleza. En consecuencia, ahora se está en posibilidad de orientar a lay y los usuarios de la DHR a la Defensa Pública para que incoen, con ese patrocinio legal, sus demandas contra la CCSS.

Regional Norte

- Red para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar de San Carlos.
- RISAI: que trabaja en pro de las personas que padecen VIH y establece protocolos para la atención de casos.
- Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial del cantón de San Carlos.
- Consejo Cantonal de Coordinación Institucional.

En particular, destaca que el 24 de noviembre de 2017 la Red para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar realizó el foro "Retos y desafíos a nivel interinstitucional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar de San Carlos". Hubo un registro de 150 personas, de la sociedad civil y la gran mayoría funcionarios de las diferentes instituciones del Estado que diariamente tienen contacto con población vulnerable a ser víctima de violencia. Dentro de los expositores invitados, estuvo el Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Fiscalía Adjunta de San Carlos, Sección de Delitos Sexuales y Violencia Doméstica. Este Foro tomó mayor relevancia, dado que en los últimos tres meses del año anterior hubo dos femicidios en la Zona Norte.

Regional Atlántica

- Red de Violencia Intrafamiliar del cantón de Limón.
- Red Interinstitucional para el restablecimiento de los Derechos de la Población Indígena Ngöbe Bugle (Red Ngöbe): que trabaja en la mejora de condiciones de esa población

- Consejo Regional de Desarrollo.
- Tainy: que atiende a población indígena ubicada en el Valle La Estrella.
- Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial del cantón de Limón.

En particular destaca, en el marco de la Red Ngöbe que, durante las visitas a las comunidades, se detectó que en la finca Sábala, ubicada en Sixaola, había muchos niños y niñas sin estar adscritos al seguro de salud, lo cual les impedía poder optar por atención primaria en los centros médicos o Ebais. Por ello, se coordinó en conjunto con la Dirección Médica de la región, a fin de que recibieran los datos de las personas menores de edad y que éstas contaran con la adscripción y el debido carné de salud. Gracias a dicho proceso e intervención, se logró que la CCSS otorgara a un total de 46 niños y niñas, el carné respectivo de salud, lo cual les garantiza tener atención médica y preventiva en protección a sus derechos fundamentales.

Regional Brunca

- Red de Violencia Intrafamiliar de Pérez Zeledón
- Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial del cantón de Pérez Zeledón
- Consejo Regional de Desarrollo

En relación con la Red de Violencia Intrafamiliar, merece referirse al hecho de que durante 2017, en el cantón de Pérez Zeledón, se implementó un proyecto de atención primaria impulsado en las capacitaciones en el tema de violencia intrafamiliar, en diferentes sectores de la población (jóvenes, líderes comunales, funcionarios públicos y miembros de la Red Vif - Pérez Zeledón), con la finalidad de que los conocimientos adquiridos sean replicados en los diferentes distritos del cantón. Aunado a ello, se recibió capacitación por parte de la ONG Maga, en el tema de Estrategias de Comunicación Comunitaria, para el programa de prevención de violencia contra las mujeres. Esto como parte de un primer bloque del proyecto de atención primaria del INAMU. Además, la Regional Brunca de la Defensoría ha brindado charlas para potencializar la intervención de dicha red, para lo cual se han organizado capacitaciones en derechos de la mujer.

Regional Pacífico Central

- Red de Violencia Intrafamiliar del cantón de Puntarenas
- Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial del cantón de Puntarenas
- Consejo Regional de Desarrollo

Regional Sur

- Red de Violencia Intrafamiliar de Corredores
- Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial del cantón de Corredores

Cabe destacar que, en el marco de la Red Interinstitucional contra la Violencia Intrafamiliar, se brindó colaboración con la logística de talleres dirigidos personas beneficiarias de los servicios de Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI) en las comunidades de Ciudad Neily San Jorge, La Cuesta y Laurel, en especial lo que se refiere a la promoción y divulgación de los servicios institucionales. También se colaboró con la organización y participación de una feria de servicios institucionales realizada el 7 de julio en el Hospital de Corredores con motivo de la inauguración del Proyecto "Servicios Hospitalarios Diferenciados y Amigables para Adolescentes" del Hospital de Ciudad Neily.

2.2.6 Proyecto Caracterización de la vivencia de las y los habitantes en condición de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central. Programa Pobreza y Exclusión

En el período 2015-2016 la Defensoría hizo una lectura de las fortalezas y retos del Estado costarricense para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lectura que se acompañó de recomendaciones para contribuir a superar esos retos y potenciar las fortalezas en la consecución de esos objetivos.

El resultado del trabajo realizado por la Defensoría, al analizar el ODS 1, relativo a las acciones para poner fin a la pobreza condujo, además, a que la institución iniciara un proceso para definir una estrategia de intervención que permita conocer y comprender por qué el sistema actual de combate a la pobreza no brinda los resultados esperados, y así contar con mejores fundamentos para la recomendación de cambios institucionales, en razón de que una de las principales conclusiones fue que el porcentaje de familias en condición de pobreza se mantiene estancado desde hace aproximadamente 25 años, pese a las acciones que diversas instituciones realizan y los cuantiosos recursos económicos invertidos para ese fin.

Así, se creó el “Programa Pobreza y Exclusión”, cuyo objetivo es identificar, analizar y evidenciar los vacíos, debilidades, fortalezas y buenas prácticas de las políticas públicas de la institucionalidad costarricense, diseñadas para el combate y la superación de la pobreza, y de aquellas destinadas a atender las necesidades de las personas que viven en esa condición; 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.

El cumplimiento del programa ha sido previsto de manera que cada dirección de la Defensoría, bajo la coordinación del Despacho y la delegación en la Dirección de Asuntos Económicos, realice aportes mediante la investigación de políticas, programas y funcionamiento de instituciones encargadas del combate a la pobreza. En ese sentido, la experiencia institucional en las 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, se ha formulado 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.

De esta forma, la Dirección de Regionales consideró importante investigar las particularidades sobre cómo viven las personas en condición de pobreza, en cada región del país –según la división establecida por el Ministerio de Planificación y Política Económica– y, a partir de ese análisis, determinar acciones puntuales que se considera deben adoptar las instituciones del Estado y, por tanto, plantear las recomendaciones correspondientes para que se realicen ajustes en las estrategias e instituciones estatales responsables del combate y la superación de la pobreza, con miras a propiciar un mejor abordaje de las necesidades de las personas que viven en esa condición.

Al considerar que el Programa Pobreza y Exclusión se perfila como una estrategia de intervención institucional a largo plazo, se delimitó la investigación, en una primera fase, al estudio de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, lo que marcó el trabajo de las Regionales Atlántica y Pacífico Central a lo largo de 2017.

Los principales hallazgos y las recomendaciones que los acompañan, se pueden visualizar en el capítulo correspondiente de este informe.

2.2.7 Convenio con la Corte Suprema de Justicia y CONAMAJ referente al Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales del Poder Judicial

En el marco de la Carta de Intenciones suscrita entre la Corte Suprema de Justicia, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) y esta institución, cuyo objeto es la formalización de las relaciones de coordinación interinstitucional para que la Defensoría brinde la colaboración necesaria al Sistema Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales (SNFJ) y, de esta forma, se promueva una cultura cívica, de paz y derechos humanos en las comunidades en donde funciona ese servicio; la Defensoría ha realizado diversas actividades, por medio de sus Sedes Regionales, como a continuación de detalla:

Regional Chorotega

- En todas las reuniones, se procuró hacer mención del Programa e invitar a la utilización de esa herramienta para el mejoramiento de acceso a la justicia.

Regional Norte

- Participó en las diferentes convocatorias, expuso las funciones de la Defensoría y orientó sobre posibles intervenciones frente a quejas que le fueron planteadas.

Regional Brunca

- Se brindó capacitación a las y los facilitadores judiciales, sobre temas de aplicación de principios y valores de derechos fundamentales, así como contenido de los Derechos Humanos. También se brindó capacitación sobre la naturaleza y ámbito de acción de la Defensoría de los Habitantes, y orientación institucional ante eventuales acciones u omisiones de las entidades que conforman el sector público. Además, se explicaron los mecanismos para el planteamiento de reclamos administrativos, plazos de resolución y entidades encargadas de brindar y atenderlos.

2.3 Defensoría de la Mujer

La Defensoría de la Mujer es la Dirección responsable de proteger y defender los derechos e intereses de las mujeres ante las acciones y omisiones del sector público. Fue creada mediante la Ley de promoción de Igualdad Real de la Mujer en el año de 1990 y es a partir del 1º de octubre de 1993 que pasó a ser un órgano de la estructura orgánica de la Defensoría de los Habitantes.

Según dispone el Manual del Macroprocesos de Defensa de Derechos, en la Dirección se tramitan las quejas presentadas por las mujeres ante acciones y omisiones del sector público que violentan sus derechos; se investigan y preparan los informes con o sin recomendaciones, así como se participa en distintas actividades de formación y capacitación de derechos, también le corresponde el registro y seguimiento 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.

2.3.1. Derecho a la Salud

Las denuncias relacionadas con violaciones al derecho a la salud recibidas tienen que ver con la denegación, deficiencia o maltrato en la prestación del servicio de salud a mujeres, en especial a migrantes, privadas de libertad y en proceso de maternidad, denegación de aseguramiento por el Estado por encontrarse morosas con algún tipo de aseguramiento así como limitaciones en la atención prenatal. A continuación algunos temas atendidos:

Derechos sexuales y reproductivos

El séptimo examen periódico del Comité CEDAW dirigido al Estado costarricense, recibido en julio del 2017, refleja la preocupación por la criminalización del aborto en casos de violación, incesto o discapacidad fetal grave y la inaccesibilidad de la atención post-aborto de calidad; también por el retraso en la adopción de directrices técnicas para el aborto terapéutico que conduzca a abortos inseguros, así como obstáculos para el acceso de las mujeres y adolescentes a las formas de anticoncepción, incluida la anticoncepción de emergencia, en particular en las zonas rurales y remotas. También expresó su preocupación por la violencia obstétrica contra las mujeres en relación con los servicios de parto y la inaccesibilidad de la fecundación *in vitro* en el sector de salud pública debido al retraso en la aplicación de la legislación que autoriza su aplicación.

En informes anteriores nos hemos referido a estos temas, en esta ocasión estaremos haciendo énfasis a la imperiosa necesidad de que el país cuente con la norma de directrices éticas para aplicar el aborto terapéutico y no se torne nugatorio este derecho.

Urgencia de contar con una norma técnica que regule la aplicación de la interrupción terapéutica del embarazo establecida en el artículo 121 del Código Penal

La definición de la interrupción del embarazo a la luz del artículo 121 del Código Penal, está marcado por los límites que establece el mismo artículo, a saber la puesta en riesgo de la salud y/o la vida de las mujeres. Justamente esta amplitud en el tipo penal, que lo que hace es declarar impune esta acción, requiere de un instrumento como la norma nacional técnica o el protocolo para poder instrumentalizar la aplicación y la búsqueda de las mejores técnicas y medicamentos, hecho sobre el cual ha insistido la Defensoría.

La cifra de mujeres que han sido atendidas en el sistema de salud por esta condición es una cifra que tiene un significativo subreporte, siendo que desde 1997 hasta el 2016 se reportan únicamente 87 abortos médicos, según la CCSS, visible en el artículo del Semanario Universidad titulado "Aborto atrapado entre el temor médico." Lo anterior se debe a que el dato que se visualiza en la bitácora es el tipo de patología atendida y no el uso del procedimiento, a lo que suma la resistencia y el temor médico por estereotipos, inseguridad y desconocimiento jurídico.

La Defensoría de los Habitantes de la República ha brindado 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 en el año 2010 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 ésta incluyera los medicamentos modernos y recomendados por la Organización Mundial de la Salud para ser utilizados en este tipo de procedimiento, y valorar la inclusión de las causales de interrupción terapéutica recomendadas al Estado costarricense por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos.

En el informe independiente presentado en junio del 2017, con ocasión del séptimo examen periódico, la Defensoría le señaló al Comité CEDAW que a partir de la información obtenida el Estado no había demostrado una intención verificable de cumplimiento a las recomendaciones relativas al aborto y no se contaba 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, ni existe este acceso garantizado a las mujeres con embarazos en los casos de malformaciones incompatibles con la vida extrauterina (MIVE).

El Estado costarricense respondió al Comité CEDAW 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).*

Durante el mes de julio de 2017, el Comité CEDAW, comunicó al Estado las Observaciones Finales producto del séptimo examen periódico efectuado, dentro de las cuales se incluye la recomendación de acelerar el proceso de aprobación de las directrices técnicas para el aborto terapéutico. En este informe el

Comité ve con preocupación el retraso en la adopción de directrices técnicas y recomienda, entre otros temas de salud: "(...) B) *Acelerar la adopción de directrices técnicas para el aborto terapéutico y llevar a cabo campañas de sensibilización para evitar la estigmatización de las mujeres que buscan aborto. (...)*".

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. Al respecto el Ministerio de Salud informó a finales del 2017 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 sería 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.

En relación con dicho proceso, en setiembre de 2017 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, informó que posiblemente para diciembre 2017 se contaría con el instrumento. No obstante lo anterior, en octubre de 2017 la Casa Presidencial emitió un comunicado de prensa dirigido a la ciudadanía, en el que desmintió categóricamente que se haya emitido algún documento o norma oficial acerca de procedimientos relacionados con la interrupción del embarazo por razones terapéuticas y en el que orienta a descartar cualquier versión que esté circulando. Al respecto se solicitó información a Presidencia, pues se ve con gran preocupación que el comunicado de prensa rendido, elude mencionar las obligaciones que tiene el Estado en materia de derechos humanos y los avances que sobre la norma técnica le fueron comunicados tanto al Comité CEDAW como a la Defensoría. A la fecha no se ha recibido respuesta.

El 25 de abril de este año, la Asociación Ciudadana ACCEDER informó que se les comunicó que por una "decisión política" no se publicará la norma técnica.

En la actualidad el país se encuentra en deuda con los órganos de tratado de Naciones Unidas; cuestionado ante el Sistema Interamericano de DDHH y sin garantizar plenamente el cumplimiento del artículo 121 del Código Penal que protege la vida y la salud de las mujeres embarazadas.

Es por todo lo anterior, que reiteramos que el Estado continúa sin cumplir las recomendaciones del Comité CEDAW 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. En ese sentido, corresponderá mantener un seguimiento sostenido a las acciones de exigibilidad que se planteen desde la sociedad civil y desde la Defensoría.

La Responsabilidad del Estado frente a la Violencia Obstétrica

La violencia obstétrica es la violencia que sufren las mujeres en el ámbito de la atención del embarazo, parto, puerperio y lactancia en los servicios públicos y privados, producto de un entramado multifactorial en donde confluyen la violencia institucional y la violencia de género.

Este tipo de violencia se traduce en trato deshumanizado, grosero, discriminación, humillación, regaños, burlas, insultos, culpabilización, no atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas; disponer de su cuerpo al aplicarles medicamentos (oxitocina, analgesia y anestesia, entre otros), sin consentimiento, práctica de cesáreas existiendo condiciones para el parto vaginal; o por el contrario, la no realización de esta intervención poniendo en riesgo la salud y la vida de la madre y su hijo e hija, intervenciones médicas innecesarias tales como la episiotomía comúnmente llamado "piquete".

La normativa nacional e internacional ha establecido la necesidad de brindar una protección especial a la madre, el niño y la niña. Es por ello que desde que inicia el embarazo, durante el parto y en el post parto se garantiza la atención médica a las mujeres embarazadas, independientemente de la adscripción a alguna categoría de aseguramiento, condición migratoria, u otra.

En Costa Rica el Artículo 51 de nuestra Constitución Política dispone:

"La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.¹"

En atención a esta disposición se han ido incorporando en nuestro ordenamiento jurídico disposiciones de carácter nacionales e internacionales que señalan que el Estado debe dar cumplimiento a los compromisos adquiridos a partir de la ratificación de instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los Estados deben tomar medidas para prevenir, atender y erradicar estas formas de violencia en contra de las mujeres y deben implementar medidas claras para honrar las obligaciones contempladas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Según dispone el artículo 7.b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), los Estados tienen la obligación de *"actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.²"* Esta obligación implica el deber de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sea capaz de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

La Convención "Belem do Pará" delimita claramente en su articulado los alcances de la violencia ejercida contra las mujeres y señala que la misma se configura a través de *"cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.³"*

El Comité de Expertas y Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará (MESECVI) ha recomendado a los Estados generar disposiciones que no solo sancionen la violencia obstétrica, sino que también desarrollen los elementos de lo que constituye un proceso natural antes, durante y después del parto, sin excesos en la medicación, con información apropiada para las mujeres y adolescentes, así como las garantías para asegurar el consentimiento libre y voluntario de las mujeres en los procedimientos vinculados a su salud sexual.

Por otra parte, el inciso b) del artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se establece que *"los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.⁴"* Con base en ello, el Comité CEDAW ha exigido a los Estados en su Recomendación N° 12 informar la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad a partir

1 Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Costa Rica. 1949.

2 OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en Contra de la Mujer "Belem Do Pará". Brasil. 9 de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

3 *Ibidem*. Artículo 1.

4 ONU. Asamblea General. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1979.

de la aplicación de esta norma, así como en el sétimo examen periódico de julio de 2017 recomendó al Estado cumplir con las recomendaciones que emitió la DHR sobre violencia obstétrica.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recordado a los Estados el deber de garantizar el derecho a la integridad física, psíquica y moral de las mujeres en el acceso a servicios de salud materna en condiciones de igualdad, la priorización de recursos para atender las necesidades particulares de las mujeres en cuanto al embarazo, parto y postparto, y la implementación de medidas que contribuyan a garantizar la salud materna en caso de emergencias obstétricas. Los Estados como mínimo deben garantizar servicios de salud materna que incluyan factores determinantes básicos de la salud. También ha llamado la atención de los Estados para que la pobreza de las mujeres no se convierta en un determinante para decidir si acudir o no a los servicios de salud frente a algún síntoma de riesgo durante el embarazo y/o parto.

En la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, conocida como Consenso de Montevideo, los Estados se comprometieron a *"asegurar el acceso efectivo de todas las mujeres a la atención integral en salud en el proceso reproductivo, específicamente a atención obstétrica humanizada, calificada, institucional y de calidad, y a servicios óptimos de salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, así como a servicios que integren la interrupción del embarazo en los casos previstos por la ley y garantizar el acceso universal a técnicas de fertilización asistida."*⁵

En la Duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, conocida como Consenso de Santo Domingo, los Estados se comprometieron a *"asegurar en los servicios de salud que todas las mujeres sean atendidas sin ninguna violencia, en particular la violencia que ocurre durante los partos conocida como violencia obstétrica."*⁶

De todos los instrumentos citados se desprende sin lugar a dudas, que los Estados deben garantizar condiciones para proteger a las mujeres víctimas de violencia y específicamente de la violencia obstétrica de la que son víctimas las mujeres en estado de embarazo, durante el parto, postparto, puerperio y lactancia, producto de un entramado multifactorial en donde confluyen la violencia institucional y la violencia de género.

En el año 2017 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto al cumplimiento de sus obligaciones a la luz de la Convención CEDAW, recomendó al Estado costarricense *"reportar las medidas de prevención y sanción para quienes comentan violencia obstétrica contra las mujeres y sobre las medidas implementadas para monitorear la práctica médica en los centros de salud y hospitales a lo largo del país."*⁷

En junio de 2015 la Defensoría de los Habitantes investigó varias denuncias por violencia obstétrica, encontrando problemas estructurales y de hacinamiento en las salas de maternidad; carencia de profesionales especializados en ginecoobstetricia, perinatología, cirugía y otras; traslados de mujeres embarazadas a término para el parto a hospitales centrales en condiciones peligrosas y sin acompañamiento idóneo, violación a la dignidad humana y a los derechos humanos, que se traducen en trato deshumanizado, grosero, discriminatorio y humillante.

5 Naciones Unidas. CEPAL. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, conocida como "Consenso de Montevideo". Montevideo, Uruguay, 12 a 15 de agosto de 2013.

6 Ibidem. "Consenso de Santo Domingo. Santo Domingo, República Dominicana. Santo Domingo, 15 a 18 de octubre de 2013.

7 CEDAW/C/CRI/Q/7. Comité CEDAW. Lista de cuestiones en relación con el sétimo reporte periódico de Costa Rica. 25 de noviembre de 2016.

Se emitió un informe con recomendaciones específicas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)⁸ llamando la atención sobre la necesidad de trabajar arduamente para la eliminación de este tipo de violencia en la prestación de servicios que se brinda a las mujeres antes, durante y después del parto, resolver los problemas estructurales encontrados en las salas de maternidad, disponer del recurso humano requerido, trabajar fuertemente en capacitación y sensibilización de las funcionarias y funcionarios del sistema de salud así como investigar las denuncias recibidas y tomar las acciones disciplinarias correspondientes.

Una vez recibidos los informes de cumplimiento, se evidencia que se han producido avances importantes por parte de la CCSS en la atención a esta problemática pero en su mayoría éstas han sido estructurales: se han destinado millones de colones para la readecuación de las salas de maternidad, se han realizado acciones para mejorar la dotación del recurso humano necesario que responda a las necesidades de la población lo que ha incidido favorablemente para la disminución de traslados de mujeres para el parto hacia la ciudad; se está trabajando en la revisión de la normativa institucional, entre otras acciones.

La Defensoría estima que el país debe continuar implementando medidas para la erradicación de este tipo de violencia a través de capacitación constante y sostenida del personal de salud sobre buenas prácticas médicas libres de maltrato y discriminación, y además, debe generar las sanciones disciplinarias pertinentes a fin de dar por terminada la impunidad que ha permitido la naturalización de estas conductas en los centros de salud.

La garantía de atención prenatal durante el embarazo, parto y postparto

De conformidad con datos de la Organización Mundial de la Salud, cada día mueren en el mundo aproximadamente 830 mujeres por complicaciones relacionadas con el embarazo o el parto. En el año 2015 se estimaron unas 303 000 muertes de mujeres durante el embarazo y el parto o después de ellos; todas estas muertes se producen en países de ingresos bajos y la mayoría de ellas podrían haberse evitado.⁹

Se han establecido como las principales complicaciones causantes del 75% de las muertes maternas, las siguientes: hemorragias graves (en su mayoría tras el parto); infecciones (generalmente tras el parto); hipertensión gestacional (preclamsia y eclampsia); complicaciones en el parto; los abortos peligrosos. Las demás están asociadas a enfermedades como el paludismo o la infección por VIH en el embarazo o causadas por las mismas.

La muerte o defunción materna se define como *"la muerte de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración o el sitio del embarazo, debido a cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo mismo o a su atención, pero no por causas accidentales o incidentales"*¹⁰ y la tasa de mortalidad materna (TMM) es *"el número anual de muertes de mujeres por cada 100.000 niños nacidos vivos por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo o su manejo."*¹¹

En el año 2000, las Naciones Unidas establecieron un número de metas denominadas "Los Objetivos del Milenio" y entre éstos se estableció que para el año 2015 se lograra reducir en un 75% las muertes

8 Defensoría de los Habitantes de la República. Informe Final con Recomendaciones. Oficio N° 05142-2015 DHR del 02 de junio de 2015. Solicitud de Intervención N° 135530-2013 SI.

9 Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality>. Página consultada el 24 de abril de 2018.

10 Caja Costarricense de Salud. Departamento de Estadística de la Salud http://www.ccss.sa.cr/html/organizacion/gestion/gerencias/medica/dis/dep_estadistica/des/def/def03.htm- Página consultada el día 28 de junio de 2012.

11 Index Mundi. Mapa Comparativo de Países. Tasa Mundial de Mortalidad Materna. <http://www.indexmundi.com/map/?v=2223&l=es>

maternas. Esta meta (ODM 5A) y la de lograr el acceso universal a la salud reproductiva (ODM 5B) eran las dos metas del ODM 5, consistente en mejorar la salud materna.

Aproximadamente el 99% (302 000) de las muertes maternas registradas en el mundo en 2015 se produjeron en las regiones en desarrollo; destaca el África subsahariana con cerca del 66% (201 000), seguida de Asia Meridional (66 000). La reducción de las muertes maternas (RMM) estimada disminuyó en todas las regiones de los ODM3 entre 1990 y 2015, aunque la magnitud de esa disminución fue considerablemente diferente de una región para otra. La mayor reducción en ese periodo se observó en Asia Oriental (72%). A fecha de 2015, las dos regiones con mayor RMM son el África subsahariana (546; II80: 511 a 652) y Oceanía (187; II80: 95 a 381).¹²

Al ver que es posible acelerar la reducción, nuevamente las Naciones Unidas han adoptado una nueva meta para reducir aún más la mortalidad materna por lo que uno de los Objetivo de Desarrollo Sostenible (Nº 3) consiste en reducir la mortalidad materna mundial a menos de 70 por 100 000 nacidos vivos y lograr que ningún país tenga una mortalidad materna que supere el doble de la media mundial.

Como parte de la Estrategia mundial para acabar con la mortalidad materna prevenible, la Organización Mundial de la Salud está colaborando con los países asociados para:

- resolver las desigualdades en la calidad de los servicios de atención de la salud reproductiva, materna y neonatal y en el acceso a ellos;
- lograr una cobertura sanitaria universal para una atención integral a la salud reproductiva, materna y neonatal;
- abordar todas las causas de mortalidad materna, de morbilidad reproductiva y materna, y de discapacidades conexas;
- reforzar los sistemas de salud para recopilar datos de alta calidad a fin de que respondan a las necesidades y prioridades de las mujeres y niñas; y garantizar la rendición de cuentas con el fin de mejorar la calidad de la atención y la rendición de cuentas con el fin de mejorar la calidad de la atención que se brinda a las mujeres en gestación.

En Costa Rica la normativa nacional e internacional ha establecido la necesidad de brindar una protección especial a la madre, el niño y la niña. Esta protección establece principios rectores relacionados con el derecho a la vida y a la salud y están orientadas a la protección del niño o niña por nacer y la madre en período de gestación. Es por ello que desde que inicia el embarazo, durante el parto y en el post parto se debe garantizar la atención prenatal a las mujeres embarazadas, independientemente de adscripción a alguna categoría de aseguramiento, nacionalidad, o condición migratoria.

Durante los últimos tres años la Defensoría de los Habitantes ha venido recibiendo denuncias relacionadas con la atención prenatal que se brinda a las mujeres en estado de gravidez, y ha comprobado con gran preocupación, la toma de medidas regresivas por parte de las autoridades financieras de la CCSS que afectan el derecho a la salud de estas mujeres y sus hijos e hijas por nacer.

En las investigaciones realizadas¹³ se ha comprobado que no se ha otorgado el aseguramiento por el Estado a mujeres embarazadas, por encontrarse morosas con alguna de las modalidades de asegura-

12 Organización Mundial de la Salud. Evolución de la mortalidad materna: 1990-2015. Estimaciones de la OMS, el UNICEF, el UNFPA, el Grupo del Banco Mundial y la División de Población de las Naciones Unidas. 2017.

13 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones. Oficios N° 12414-2016 DHR del 12 de diciembre de 2016 y N° 15512-2017 DHR de 21 de diciembre de 2017.

miento, así como que se les emite una factura cada vez que son atendidas. Esta situación ha generado que las mujeres decidan no ir a las citas de control prenatal por no tener como cancelar la deuda y evitar que ésta siga creciendo. Asimismo, se han denegado exámenes médicos y la entrega de medicamentos a mujeres embarazadas, así como que se ha omitido entregarles la licencia de maternidad a mujeres migrantes trabajadoras aduciendo su situación migratoria, pero curiosamente sí se les rebajan las cargas sociales, aduciendo su situación migratoria irregular.

En el Informe Final con recomendaciones se reiteró a la Caja Costarricense de Seguro Social la obligación de garantizar la atención prenatal a las mujeres embarazadas que se encuentran en condición de pobreza extrema, independientemente si se encuentran morosas con alguna categoría de aseguramiento, para lo cual deben realizarse un estudio o valoración de la condición de pobreza de esas mujeres y no denegar el seguro por el Estado solamente por la condición de morosidad con la institución.

En cumplimiento a las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, las Gerencias Médica y Financiera de la CCSS emitieron recientemente una circular dirigida a todos los Directores y Directoras Regionales de las Red de Servicios de Salud, personas administradoras de Hospitales y Áreas de Salud, personas jefas y encargadas de Validación de Servicios Médicos en la que se les recuerda el otorgamiento de los servicios y atenciones de salud a las mujeres embarazadas con carácter prioritario, reiterando que se debe otorgar el Seguro por el Estado a las mujeres embarazadas, incluyendo al núcleo familiar, cuando se compruebe su estado de indigencia médica, pobreza o pobreza extrema independientemente si se encuentra en situación de morosidad con la Institución, de conformidad con lo solicitado por la Defensoría de los Habitantes.

La Defensoría de los Habitantes celebra la emisión de la citada circular, la que se constituye en una garantía de la atención prenatal a todas las mujeres embarazadas, independientemente si se trata de una trabajadora cuyo patrono o patrona se encuentra morosa con la CCSS, o si ella como trabajadora independiente o asegurada voluntaria se encuentra en condición de morosidad, y a que en todos los casos, se establece el procedimiento de valoración de su condición socioeconómica para otorgar un seguro por el Estado, y la comunicación a la usuaria a través de un acto administrativo, de manera que se garantice la atención prenatal a la cual tiene derecho por su condición de embarazo, tal y como lo ha venido solicitando esta Institución.

La Defensoría de los Habitantes continuará vigilante del cumplimiento de la normativa nacional e internacional de protección al derecho a la vida y la salud de las mujeres embarazadas y de sus hijas o hijas por nacer, de manera que toda mujer embarazada reciba por parte de la CCSS, los servicios médicos y la atención prenatal a que tienen derecho, de manera que se detecte a tiempo cualquier complicación que se presente durante el embarazo.

2.3.2 Derecho a la igualdad y a una vida libre de discriminación

La Dirección recibe denuncias que tienen que ver 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.

Construcción de una Agenda de las Mujeres para la exigibilidad del cumplimiento de las Observaciones Finales del Comité de la CEDAW a Costa Rica.

El 24 de julio de 2017 el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por sus siglas en inglés) publicó las Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico de Costa Rica¹⁴ a las que el Estado costarricense deberá brindar cumplimiento y rendir un nuevo informe en el próximo período de examen que se efectuará en el año 2021. A través de 68 recomendaciones, el Comité instó al Estado a generar acciones concretas en materia de acceso a la Justicia, mecanismo nacional de las mujeres, medidas especiales, estereotipos, violencia, tráfico de personas, participación política y social, empleo, educación, salud, matrimonio y relaciones familiares, entre otras; y visibilizó la situación de discriminación persistente en relación con las mujeres rurales, las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes, las mujeres migrantes y refugiadas, y las mujeres con discapacidad a favor de las cuales recomendó la implementación de medidas especiales.

El Comité CEDAW invitó directamente a la Asamblea Legislativa, en concordancia con sus competencias, a implementar las observaciones finales emitidas dentro del plazo previo a la presentación del siguiente informe. Ello por cuanto algunas de las recomendaciones dependen de la aprobación e implementación de proyectos de ley que ya se encuentran en la corriente legislativa o bien, de nuevas iniciativas de ley.

Las Observaciones Finales emitidas por el Comité confirman el incumplimiento de las obligaciones estatales denunciado por la Defensoría a través del documento "*Lista de Cuestiones para el Grupo de Trabajo 67 Sesión Informe Costa Rica*" y mediante el oficio número DH-0586-2017 correspondiente al Informe Alternativo elaborado por la institución.¹⁵

En materia de salud, el Comité recomendó al Estado la implementación de la Fertilización *in vitro* (FIV), reformar el Código Penal para legalizar el aborto en casos de violación, incesto o malformaciones incompatibles con la vida extrauterina y garantizar el cuidado post-aborto, acelerar la adopción de las normas técnicas para el aborto impune, informar y asegurar el acceso sobre métodos anticonceptivos modernos para las mujeres y adolescentes en particular en zonas rurales y alejadas, adoptar medidas legales de protección para las mujeres embarazadas durante el parto y sancionar la violencia obstétrica.

En relación con el acceso a la Justicia, el documento instó al Estado a generar una estrategia e indicadores para garantizar el acceso a la justicia para las mujeres con discapacidad, indígenas, afrodescendientes, refugiadas o en procura de asilo que resuelva las barreras lingüísticas y promocionando la información sobre recursos legales y procedimientos. También en esta materia recomendó la institucionalización y ampliación de la asistencia legal pública y gratuita para los penales, civiles y administrativos relacionados con la violencia y discriminación basada en género; y asegurar que la atención brindada por el sistema judicial, incluyendo la judicatura, la fiscalía y la policía, en los casos de violencia y discriminación contra las mujeres se brinde en forma género-sensitiva.

En materia de violencia basada en género se refirió a la necesidad de reforzar el Sistema Nacional de Prevención de la Violencia contra las mujeres, el aseguramiento de los recursos humanos, económicos y técnicos para el Sistema Unificado de Estadísticas de Violencia de Género, la atención del acoso sexual

14 Las observaciones finales se aprobaron durante el 67° período de sesiones efectuadas del 3 al 21 de julio de 2017, luego de analizar el informe rendido por el Estado Costarricense, las comparecencias de las autoridades gubernamentales y de representantes de la sociedad civil, y las respuestas recibidas a la Lista de Cuestiones remitida por el Comité. El documento puede ser consultado en la página de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR siglas en inglés) y en esta dirección: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/CRI/CO/7&Lang=Spel

15 Ambos documentos pueden ser consultados en el siguiente enlace: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=CRI&Lang=EN

en el empleo y en espacios públicos incluyendo en medios de transporte (acoso sexual callejero), y a la generación de información accesible para el acceso a los albergues.

En cuanto a la participación en la vida pública y política, el Comité recomendó adoptar medidas especiales para asegurar la participación paritaria de hombres y mujeres en el Poder Ejecutivo y Judicial, en las juntas de empresas, en los puestos ejecutivos, y adoptar una legislación que requiera paridad de género en la composición de las instancias tomadoras de decisión en las asociaciones cooperativas. También recomendó la aprobación del proyecto de ley sobre violencia y acoso político contra las mujeres y promover el reconocimiento y la protección de las mujeres y las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de las mujeres.

En materia de educación, se recomendó garantizar el acceso de las mujeres y niñas con discapacidad a todos los niveles del sistema de educación, eliminar la estigmatización de las adolescentes embarazadas y procurar la reincorporación de las madres jóvenes y promover las carreras no tradicionales como matemáticas, ingeniería y nuevas tecnologías de la información para que más mujeres las elijan.

El Comité también emitió recomendaciones en torno a la trata de personas y la ausencia de atención en salud de las mujeres en prostitución; así como a la necesidad de que se tomen medidas para eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres existente en el país.

Mediante oficio número DH-MU-0876-2017 de fecha 5 de setiembre de 2017, la Defensoría solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto elaborar un plan de difusión y un plan de acción para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité. Por medio del oficio número DM-532-17 del 11 de octubre de 2017, se brindó respuesta al oficio y se indicó que el cumplimiento será responsabilidad de todo el aparato estatal bajo la coordinación del INAMU, que dicha institución realizó dos actividades de divulgación el 30 de agosto de 2017 en la Plataforma Interinstitucional CEDAW y el 14 de setiembre de 2017 ante aproximadamente 35 organizaciones de mujeres; y que presentó las recomendaciones en la Sesión Número 4 de la Comisión Interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos celebrada el 10 de agosto de 2017. También se indicó que se presentarían las observaciones ante la Comisión Especial Permanente de la Mujer de la Asamblea Legislativa y que en la página web del Ministerio se publicó la información.

Sobre el particular, la Defensoría brindará seguimiento a las medidas que se adopten para coordinar el cumplimiento y en cuanto a las recomendaciones contenidas en los párrafos 29. (d) y (e) y 31. (b) y (d), verificará que el informe se presente dentro de los próximos dos años, según indicó el Comité. Estas recomendaciones se refieren a la licencia de paternidad remunerada, la distribución equitativa de las responsabilidades parentales, el cumplimiento del Convenio número 189 de la OIT, la aprobación de directrices técnicas sobre aborto terapéutico, y el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría en materia de violencia obstétrica. En relación con las directrices técnicas sobre interrupción terapéutica del embarazo, nos referimos de forma particular en otro apartado de este informe.

A partir de una reunión efectuada a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil, con la participación de la Coordinadora de Sistema de Naciones Unidas para Costa Rica y Representante Residente del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁶ (PNUD), la representación del Fondo de Población de las Naciones Unidas¹⁷ (UNFPA) y del Sistema Interagencial de Género de Naciones Unidas (SIG) se dispuso que, en ejercicio de las potestades y responsabilidades institucionales, para brindar seguimiento al cumplimiento estatal de las Observaciones Finales se implementaría un proceso que convoque a las organizaciones de mujeres, genere un espacio de cohesión, y se construya una agenda de las mujeres

16 Sra. Alice Shackelford y Sra. Raffaella Sánchez Mora.

17 Sra. Evelyn Durán.

para la exigibilidad de las recomendaciones a través de procesos participativos e inclusivos y con base en las agendas ya elaboradas por las diferentes organizaciones.

Con ocasión al "Conversatorio Informe VII CEDAW" efectuado el 14 de setiembre de 2017 y organizado por el INAMU, se convocó a las mujeres representantes de múltiples organizaciones de la sociedad civil para el Taller "*Construyendo una Agenda de Mujeres para la exigibilidad de las recomendaciones de CEDAW*" que se efectuó los días 23 de octubre y 6 de noviembre de 2017 en la Defensoría. También se efectuó una convocatoria mediante correo electrónico y llamadas telefónicas dirigidas a mujeres rurales, mujeres migrantes y refugiadas, mujeres afrodescendientes, mujeres indígenas, mujeres trabajadoras sexuales, mujeres jóvenes, mujeres adultas mayores, mujeres trabajadoras domésticas, mujeres sindicalistas, mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales, mujeres políticas, mujeres cooperativistas y a las representantes de los institutos de estudios de la mujer y unidades de género de las universidades públicas.

Durante las sesiones de trabajo las participantes recibieron información sobre los alcances de la Convención CEDAW, las recomendaciones generales y las recomendaciones país, acerca de las observaciones finales rendidas por el Comité, y sobre la importancia de construir colectivamente una agenda para su exigibilidad. También se efectuó un análisis de las observaciones finales, se contrastaron con las agendas y planes de trabajo de las organizaciones y se generó un documento preliminar que constituye una agenda común elaborada en conjunto por las mujeres para la exigibilidad del cumplimiento de las disposiciones del Comité.

En fechas posteriores se han efectuado consultas virtuales y presenciales sobre el documento que recoge los resultados de las actividades efectuadas, se han incluido las acciones aportadas por las mujeres durante el proceso de seguimiento al Consenso de Montevideo y la construcción de la Agenda 2030 y a partir de todos los insumos se consolidará un documento que será próximamente validado con las organizaciones y personas participantes con el propósito de contar con un documento final que pueda ser presentada ante las autoridades de la Administración y de las señoras y señores diputados del período 2018-2022.

La Agenda se constituye igualmente en un instrumento a través del cual las mujeres podrán exigir acciones concretas a las instancias gubernamentales en todas las materias abordadas por el Comité. También es una herramienta que consolida el trabajo de todas las organizaciones, visibiliza obstáculos y dificultades, y permite la elaboración de estrategias para alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

2.3.3 La importancia de la regionalización de los centros de atención institucional para las mujeres privadas de libertad

Con frecuencia las mujeres detenidas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, incluso antes de entrar en prisión, a causa de la violencia o la discriminación que han sufrido a lo largo de sus vidas. Muchas de ellas tienen un pasado marcado por la violencia doméstica, la explotación, el uso o tráfico de drogas y la pobreza.

La Defensoría de los Habitantes ha sido enfática en afirmar en sus diversos informes que la privación de libertad tiene un efecto diferenciado entre las mujeres y los hombres; sin embargo, el Estado no ha tomado en consideración las necesidades específicas de género, lo que se pone de manifiesto, particularmente, en el impacto social que produce la detención de una mujer sobre sus redes familiares, en

especial en cuanto a la situación de sus hijos e hijas. Ello se traduce en un agravamiento ilegítimo de sus condiciones de detención por la falta de políticas públicas adecuadas por parte del Estado.¹⁸

El hecho de que las mujeres detenidas sean una minoría de la población carcelaria total se refleja también en las infraestructuras que, a veces, son inadecuadas, insuficientes y situadas lejos de sus casas o de sus respectivas familias. Estos elementos pueden constituir, en sí mismos, tratamiento discriminatorio. Las decisiones a propósito de la privación de libertad de las mujeres deberían tener en cuenta siempre la proximidad geográfica de la prisión a la familia, especialmente por los niños y niñas, y dar preferencia a alternativas distintas a la prisión cuando sea posible, lo cual continúa constituyendo una deuda del sistema penitenciario costarricense, en cuanto a que todavía no se concretan en la realidad los esfuerzos por regionalizar o ubicar centros penitenciarios o ámbitos destinados a la reclusión de privadas de libertad en diferentes sectores del país, lo cual ha dificultado la tutela del derecho al mantenimiento del vínculo familiar respecto de estas mujeres y sus familias.

Todas las políticas penitenciarias relacionadas con ellas que se emitan y apliquen, deberían basarse en las "Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes" (Reglas de Bangkok), entre otras disposiciones convencionales dirigidas a mejorar la calidad de vida de esta población.

Dada la imperiosa necesidad de regionalizar a la población femenina privada de libertad, la Defensoría ha realizado un seguimiento a partir del momento en el cual se tuvo noticia de la potencial apertura de un ámbito para mujeres privadas de libertad en Pérez Zeledón. El 05 de setiembre de 2017, según Oficio N° DHR-MU-033-2017, dirigido al Director de Adaptación Social, la Defensoría solicitó detalles respecto a cuál ámbito o sector en Pérez Zeledón albergaría la población penitenciaria femenina y si éste se encontraba dentro de las instalaciones de la nueva UAI. Se consultó además sobre las condiciones, el perfil y los criterios de selección para elegir la población que podía ser trasladada a este sector, así como cuándo iniciaría formalmente en operación dicho ámbito femenino. También se solicitó informar si existían otras iniciativas de regionalización en otros puntos del país, además de Pérez Zeledón, describirlas e indicar cuáles eran sus proyecciones para entrar en operación.

Se recibió respuesta el 11 de setiembre de ese mismo año, suscrita por el Director General a.i. de Adaptación Social, en la cual se indicó, entre otros aspectos que, en cuanto al tema de infraestructura no se habían empezado las modificaciones, siendo que en la última visita de la Coordinadora del Programa UAI y la Comandante de la Policía, estimaron que sería otra la residencia que ocupen las mujeres. Se informó que efectivamente las personas privadas de libertad mujeres que ingresaran a la Unidad de Atención Integral Pablo Presbere, contarían con una residencia aparte dentro de dicha Unidad y para cuyo efecto se habían efectuado los estudios preliminares para atender las adecuaciones que correspondieran en el marco de la condición de mujer de dichas personas, atendiendo con ello la perspectiva de género y por esto se mantenía como propuesta de traslado el mes de diciembre de 2017.

No obstante, en el mes de noviembre la Defensoría se enteró de que dicho traslado finalmente no se llevaría a cabo, motivo por el cual se remitió una nueva solicitud de información, insistiendo sobre aspectos referidos en el oficio anterior y solicitando nuevamente el informe de sostenibilidad requerido la primera vez, en vista de que no había sido enviado todavía. Se recibió respuesta, en la cual se consignó que la concreción del nuevo ámbito para mujeres privadas de libertad no sería posible, entre otras razones, por cuanto el Banco Interamericano de Desarrollo, ente financiero que había proporcionado los recursos, había indicado que no consideraba pertinente la ubicación de mujeres privadas de libertad en un centro diseñado para hombres privados; además, no se disponía del suficiente personal para proporcionar la

18 Informe Anual 2015-2016 de la Defensoría de los Habitantes.

debida custodia y acompañamiento técnico al grupo de mujeres que se tenía previsto ubicar en la citada Unidad de Atención Integral.

En atención a que se tuvo conocimiento que el Ministro de Justicia anunció la construcción un nuevo centro penitenciario para mujeres privadas de libertad, denominado Centro Especializado para la Mujer Privada de Libertad, se realizó una reunión con el Director de Adaptación Social para conocer los alcances de este proyecto. Según se indicó el proyecto del nuevo centro para las mujeres privadas de libertad, estaría funcionando dentro de unos 3 años, y albergaría a toda la población de privadas de libertad, para lo cual se estaría cerrando el Centro Vilma Curling.

Para conocer a fondo el proyecto, se solicitó el envío de información relacionada con el presupuesto, el diseño, la distribución, los objetivos, el modelo con perspectiva de género. Esta documentación se encuentra en análisis. No obstante, lo anterior, le preocupa a la Defensoría la intención de seguir concentrando en un solo lugar a toda la población privada de libertad, así como la inexistencia de un proceso formal y sistemático de parte del sistema penitenciario, para atender los derechos de las mujeres a mantener el vínculo con su familia, y que la regionalización de la población femenina privada de libertad deje de ser un ideal convencional y pase a constituir una realidad nacional.

2.3.4. La pensión alimentaria: el impostergable derecho humano a los alimentos

Desde el año 2015, se encuentra en la corriente legislativa *el Expediente N° 19.455 del Proyecto de Ley sobre el Código Procesal de Familia*, cuyo texto base condensaba las diversas materias en Derecho de Familia, incluida la relacionada con el proceso de pensiones alimentarias y apremio corporal, sin introducir variantes sustantivas en lo que a éstos respecta. No obstante, el 08 de febrero del presente año se aprobó en primer debate un tercer texto sustitutivo de este proyecto de ley. La Defensoría constató que introdujo variantes en el proceso de reclamo de la deuda alimentaria y en su mecanismo coercitivo de cumplimiento, es decir, la medida del apremio corporal, modificaciones que en poco o en nada favorecerían a la parte acreedora alimentaria, considerada generalmente como la vulnerable en estos asuntos y, por el contrario, flexibilizan las condiciones en favor de la parte deudora alimentaria incumpliente.

Dado este escenario legislativo y que la Defensoría ha defendido en sus informes la importancia de la medida del apremio corporal, porque es el mecanismo coercitivo más efectivo en la actualidad que garantiza por esta vía y en favor de poblaciones vulnerables, el derecho humano a los alimentos, presentó una consulta de constitucionalidad sobre normas puntuales del Proyecto de Ley N° 19.455 y, en lo que concierne a la pensión alimentaria y el apremio corporal, respecto de las normas siguientes, señaló:

1. Que en el caso de los **artículos 269 Audiencia previa de conciliación y 270 Sentencia anticipada**, se declare su inconstitucionalidad, por estimarse que en dichas normas se está suprimiendo la fijación provisional de la obligación alimentaria, la cual debe ser incluida para no dilatar un derecho humano así reconocido por el orden constitucional y convencional y declarado por la ley como una obligación perentoria, personalísima, irrenunciable y prioritaria.
2. Que en el caso del **artículo 283 Apremio corporal**, para que su redacción actual respecto de la gradualidad para el cumplimiento de la orden de apremio sea declarada inconstitucional por ambigua, de modo que la nueva redacción sea lo suficientemente clara y se interprete en favor de la parte acreedora alimentaria, normalmente la más vulnerable en estos casos, así como en consonancia con el bloque constitucional y convencional. También se solicitó la inclusión de la exigencia de una constancia médica expedida por doctores de la Caja Costarricense de Seguro Social o el Complejo de Ciencias Forenses, que certifique la condición de salud del potencial apremiado, para que el juzgador valore si le excluye de la detención, en caso de que se demuestre que ésta agravaría aún más su

condición.

3. Que en el caso del **artículo 284 Medida especial de apremio corporal**, para que se declare inconstitucional y se suprima del todo, pues reduce el tiempo de apremio de 24 a 8 horas, lo que potencia el riesgo de evasión del apremiado y, en resumen, vulnera el mecanismo de apremio corporal como única garantía efectiva de cumplimiento de la obligación alimentaria.

4. Que en el caso del **artículo 286 Fondo para el pago transitorio de la deuda alimentaria**, se verifique la constitucionalidad de su redacción actual, pues tal y cual está a este momento, esta vía no resulta viable para satisfacer el derecho humano a los alimentos.

La consulta fue acogida por la Sala Constitucional y se está a la espera del resultado, para saber si la Asamblea Legislativa lo va a modificar, de previo a darle un segundo debate, de manera que se garantice el derecho humano a los alimentos de los niños y niñas, adolescentes y mujeres que reciben esta garantía a través de la pensión y en algunos casos por la coerción de la figura del apremio corporal.

2.3.5. Derecho a un mundo sin violencia en contra de las mujeres

Femicidio. Tenemos que ponerle un alto, basta ya de femicidios

El femicidio es la más grave y brutal de las violencias que sufren las mujeres: es el asesinato de las mujeres por razón de su sexo, basado en la inequidad de género. Estas muertes son un reflejo de patrones socioculturales discriminatorios hacia ellas, que la misma sociedad legitima y refuerza con estereotipos patriarcales. Es en ese contexto que el agresor considera que la mujer es un objeto de su dominio, de subordinación, la considera de su propiedad y no una persona sujeta de derechos.

El país vivió en los primeros meses del año 2018 un aumento desmedido de femicidios que debe llamar la atención al país en su conjunto, pues a pesar de los importantes esfuerzos que el Estado y la sociedad civil organizada realizan desde hace muchos años este flagelo está lejos de ser erradicado. La muerte de las mujeres, es una realidad que golpea a las familias, amigos, amigas, arrastra a toda la sociedad.

En lo que va del 2018 la Subcomisión Interinstitucional para el Registro del Femicidio -única con la potestad para establecer la cifra oficial de femicidios-, reporta al 13 abril 4 femicidios Art. 21 de la LPVcM, 4 femicidios ampliados, no obstante estaban pendientes 6 homicidios con informe. Esto pone de manifiesto un incremento en el promedio mensual de femicidios. Durante el 2016 se presentaron 26 femicidios, 3 de ellas eran personas menores de edad y otras 4 no superaban los 23 años. 15 de estas 26 mujeres eran madres, producto de ello, tenemos 29 personas que quedaron huérfanas, como se indicó el problema arrastra a toda la sociedad y en especial a las familias.

La Defensoría considera que el femicidio no es un hecho aislado, de ahí que solicitó a todas las y las habitantes, a las organizaciones y redes comunales, reflexionar sobre la responsabilidad que tenemos como integrantes de la sociedad y actuar frente a ella.

La violencia es un fenómeno que se produce en todo el mundo, en todas las culturas, pero eso no significa que deba naturalizarse como propia del ser humano, no se puede justificar como algo que siempre ha sucedido y sucederá. No podemos ser indiferentes ante lo que está ocurriendo, es hora de ponerle un alto al femicidio. Frente a la indiferencia a los femicidios, todos y todas somos responsables de sus muertes. No podemos seguir culpabilizando a las víctimas, ellas no buscaron su muerte, las asesinaron.

La Defensoría hace un llamado vehemente a las instituciones del Estado que tienen la responsabilidad de prevenir, atender y sancionar la violencia hacia las mujeres, a evaluar lo que se está haciendo o lo

no se hace, identificar en qué se está fallando, qué se está haciendo mal, y lo que debe ser corregido de forma inmediata para actuar con la debida diligencia y en consonancia con la gravedad del asunto.

La Defensoría ha recordado la responsabilidad del Estado frente a la violencia en contra de las mujeres, como un tema de seguridad pública en el país. Por ejemplo: el Estado debe proteger la vida de las mujeres y sus hijos e hijas, con los albergues donde durante el año cientos de mujeres y sus hijos e hijas tienen el auxilio y protección para salvaguardar sus vidas y redefinir nuevos proyectos de vida para estas mujeres. Asimismo, se enfatiza en la necesidad de ampliar los programas de comités locales para la atención inmediata y el seguimiento de casos de alto riesgo por violencia contra las mujeres (CLAIS) como una medida protección y prevención ante el femicidio. Al 911 se le recuerda el invaluable servicio que presta, a los tribunales de Justicia mediante las medidas de protección, trámites y procedimientos que demanda la violencia contra las mujeres. Al Ministerio de Seguridad Pública se le ha resonado su actuar de manera diligente, inmediata y contundente en todos los casos de violencia en contra de las mujeres en que actué.

Las mujeres víctimas de violencia deben saber que hay organizaciones de mujeres sólidas y con experiencia en este campo para prestar ayuda y por supuesto una institucionalidad pública que trabaja en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres que debe ser fortalecida. Sin embargo, también recuerda a los y las habitantes que en caso de que las diferentes Instituciones no respondan al llamado de auxilio, la Defensoría de los Habitantes puede actuar frente a estas últimas según su mandato.

Este llamado a la institucionalidad de ser garantes del derecho a la vida libre de violencia y a las víctimas de ejercer sus derechos, de denunciar y exigir, debe complementarse con un llamado a la ciudadanía para que no permanezcan insensibles frente al dolor y riesgo de las víctimas, de manera tal que cuando conocen de un caso, puedan denunciarlo o al menos acercarse a la víctima para recordarle que no está sola y que usted puede acompañarla.

En adición, la Asamblea Legislativa está llamada a ejercer su potestad de crear leyes, siendo que deben crearse nuevas leyes para enfrentar otras manifestaciones de violencia como la violencia política, la violencia en espacios callejeros, la violencia obstétrica y la violencia simbólica. Estas formas de violencia no funcionan de manera interdependiente, están íntimamente entrelazadas; esta interrelación e interdependencia entre las violencias nacen y se recrean en el espacio cultural y son legitimadoras de todas las violencias hacia las mujeres y terminan reforzando ejercicios de poder agresivos, machistas que en el caso de la violencia intrafamiliar llegan a tal extremo que pueden causar la muerte.

Señores y señoras diputadas, aprobar nueva legislación que prohíba estas formas de violencia sería un mensaje poderoso a todos los que perpetran violencia a las mujeres, tanto en el espacio público como el espacio privado.

2.3.6 Hostigamiento sexual. Hablemos con datos

La defensa y promoción de los derechos de las mujeres ha sido una prioridad para la Defensoría de los Habitantes, por lo que la erradicación de las múltiples formas específicas de violencia, tales como el hostigamiento sexual, ha constituido uno de los ejes estratégicos de la institución.

Con la entrada en vigencia en 1995 de la "Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia", Ley N° 7476, se le otorgó a la Defensoría la competencia de brindar seguimiento a todas las denuncias por hostigamiento sexual que se presenten en el sector público las cuales ingresan por medio de la comunicación que deben realizar las instituciones al amparo del artículo 7 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual o por la interposición de la denuncia por parte de las víctimas.

El modelo de trabajo de la Defensoría parte del conocimiento de las denuncias planteadas ante el sector público y reportadas a esta sede; del acompañamiento brindado a cientos de víctimas durante los últimos veinticuatro años; de la elaboración de informes técnicos en cada uno de los casos, lo que da como fruto múltiples interpretaciones, consideraciones y recomendaciones técnicas útiles para la defensa de derechos y la incidencia de cambios en las instituciones para la debida diligencia de la aplicación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

El mandato reiterado de las distintas instancias internacionales atinentes en derechos humanos de las mujeres da cuenta de la importancia que al día de hoy revisten la creación de estadísticas en género y su debida utilización en la gestión pública.

El Comité de la CEDAW instituye dentro del elenco de responsabilidades internacionales de los Estados un deber de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos, así como profundizar en el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres parte de determinados grupos vulnerables.¹⁹ A nivel país, el Comité insta a Costa Rica a preservar *"sus esfuerzos por mejorar su sistema de reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra la mujer, desglosados por sexo y tipo de violencia y por la relación del agresor con la víctima"*.²⁰

Por su parte, el MESECVI²¹ recomienda desde su Primer Informe Hemisférico en el año 2008²² al día de hoy mejorar el sistema estadístico al fin de obtener información a nivel nacional y desagregado por sexo, edad, etnia, ruralidad y urbanidad (...).

En la actualidad y en cumplimiento de la convencionalidad, la Defensoría participa activamente del Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género (SUMEVIG) con los datos que arrojan los casos de Hostigamiento sexual.

La Defensoría de los Habitantes recibe diariamente denuncias planteadas por Hostigamiento Sexual en el Sector Público. Las instituciones de quien más informes se reciben en la Defensoría, -no por ello las que más denuncias tienen- son las siguientes: Ministerio de Educación Pública (MEP), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Poder Judicial (PJ) y Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

Esto no quiere decir que no existan casos de hostigamiento sexual en otras instituciones además de las reportadas. La ausencia de reportes en algunas instituciones puede obedecer al hecho de que los casos denunciados e investigados no se reportan a la Defensoría de los Habitantes. El 2016 es el año en que más casos del MEP se han reportado a la Defensoría.

El cuadro 2.1 evidencia que el Ministerio de Educación Pública, seguido por la Caja Costarricense de Seguro Social, desde el año 2012 hasta el año 2016, han sido las dos Instituciones que más casos han reportado a la Defensoría.

19 Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 2010. Numeral 10.

20 Recomendación país de la CEDAW/C/CRI/CO/5-6. 2011.

21 Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

22 Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer del MESECVI. 2014.

Cuadro 2.1

Costa Rica: Distribución absoluta y relativa de los casos de Hostigamiento Sexual entrados a la Defensoría de los Habitantes según institución del sector público que lo reporta 2012 al 2016

Institución	2012		2013		2014		2015		2016	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Total de casos reportados	222	100,0	220	100,0	216	100,0	301	100,0	265	100,0
Caja Costarricense del Seguro Social	52	23,4	51	23,2	49	22,7	49	16,3	41	15,5
Ministerio de Educación Pública	60	27,0	44	20,0	66	30,6	111	36,8	117	44,2
Ministerio de Seguridad Pública	28	12,6	33	15,0	-	-	-	-	14	5,3
Poder Judicial	-	-	-	-	19	8,8	28	9,3	18	6,8
Resto de Instituciones Públicas	82	36,9	92	41,8	82	38,0	113	37,5	75	28,3

Fuente: Defensoría de los Habitantes

Casos resueltos por hostigamiento sexual

Al igual que en los casos entrados, los casos resueltos en su mayoría son reportados por el Ministerio de Educación Pública y por la Caja Costarricense de Seguro Social. Se debe señalar que el número de casos nuevos en un año es distinto al número de casos resueltos en ese mismo año, ya que la duración de los procesos por hostigamiento sexual que se tramitan en las instituciones públicas es variable, tal y como se verá más adelante.

Cuadro 2.2

Costa Rica: Distribución porcentual de casos de Hostigamiento Sexual resueltos según Institución Pública que reporta, 2012 al 2016

Institución	Años				
	2012	2013	2014	2015	2016
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
MEP	69,8	26,9	31,8	43,6	43,8
MSP	8,3	12,6	11,7	9,5	11,4
CCSS	11,5	30,3	16,2	15,6	7,6
Poder Judicial	2,1	4,2	8,9	8,5	10,0
UCR	0,0	1,7	5,0	3,8	6,2
UNA	0,0	3,4	2,8	2,4	1,9
Ministerio de Justicia y Paz	0,0	1,7	2,2	0,5	1,4
ICE	1,0	3,4	2,2	1,4	2,9
Banca Nacional	0,0	2,5	3,4	2,4	1,4
INA	0,0	0,0	2,2	3,3	2,4
TEC	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0
Resto de Instituciones	7,3	13,4	11,7	9,0	11,0

Fuente: Defensoría de los Habitantes

El cuadro 2.3 muestra que entre los años 2012 a 2016 más del 90% de los casos que se denunciaron por hostigamiento sexual fueron interpuestos por mujeres. Si bien todos los casos son investigados pues la ley ampara a todas las personas funcionarias independientemente de su sexo, los datos evidencian que son las mujeres quienes están enfrentando, mayoritariamente el hostigamiento sexual en el empleo o en la docencia.

Cuadro 2.3

Costa Rica: Distribución porcentual de casos resueltos por Hostigamiento Sexual según sexo de la persona denunciante y de la persona denunciada 2012 al 2016

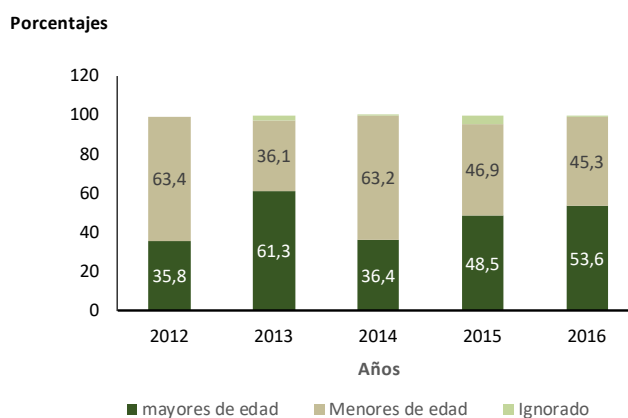
Sexo	Años			
	2013	2014	2015	2016
Número de casos entrados	134	155	239	314
Persona denunciante	100,0	100,0	100,0	100,0
Mujer	88,8	96,1	93,3	92,8
Hombre	11,2	3,9	6,3	5,2
No indica	-	-	0,4	2,0
Persona denunciada	100,0	100,0	100,0	100,0
Mujer	2,1	5,9	4,3	0,9

Fuente: Defensoría de los Habitantes

Cuando observamos el grupo etario con mayor número de denuncias en el año 2012 y 2014, las víctimas menores de edad superan a las mayores de edad y en los años 2013, 2015 y 2016 es, al contrario, superan las víctimas mayores de edad. No se encuentra ningún patrón definido hasta ahora, ni tendencia en los datos.

Gráfico 2.1

Costa Rica: Distribución porcentual por edad de las personas denunciantes para los casos resueltos por Hostigamiento Sexual presentados ante la Defensoría de los Habitantes, 2012 al 2016



Fuente: Defensoría de los Habitantes

El área de ocupación de la persona denunciada se encuentra dividida en tres grandes sectores, el sector educativo en donde la relación educativo docente ocupa el primer lugar. Un segundo sector de salud donde el personal administrativo y de enfermería se enfrentan a la mayor cantidad de casos y un tercer sector que es seguridad en donde la parte denunciada son los policías.

Cuadro 2.4

Costa Rica: Distribución porcentual de casos resueltos por Hostigamiento Sexual según área de ocupación de la persona denunciada, 2012 al 2016

Ocupación persona denunciada	Años				
	2012	2013	2014	2015	2016
Costa Rica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector Educativo- Dirección de Centro Educativo	4,3	0,8	1,6	1,9	1,8
Sector Educativo- Docente	56,3	20,3	26,7	34,8	36,7
Sector Educativo- Personal de Seguridad	5,2	6,7	2,7	6,5	2,3
Sector Educativo-Estudiente	–	0,8	2,2	2,3	2,8
Sector Educativo – No indica ocupación	1,0	1,7	7,6	6,5	7,8
Sector Educativo- Personal Administrativo	1,0	–	–	–	–
Sector Salud-Doctora/Doctor	3,1	9,2	2,7	2,8	1,4
Sector Salud- Personal en Enfermería	0,0	10,9	8,3	6,5	3,2
Sector Salud- Personal Administrativo	7,3	11,9	5,4	3,3	3,2
Sector Salud-Psicología	–	–	1,1	–	–
Sector Salud- No Indica la Ocupación	1,0	–	0,5	–	0,5
Sector Salud-Otros	–	–	–	1,4	–
Sector Seguridad- Dirección Regional	–	–	0,5	0,5	–
Sector Seguridad-jefa/jefe	1,0	0,8	5,4	1,9	–
Sector Seguridad-Policía	6,3	10,9	6,0	5,1	11,0
Sector Seguridad -Personal Administrativo	1,0	–	0,5	0,9	0,9
Sector seguridad – No indica ocupación	2,1	0,8	–	2,8	0,9
Otros Sectores- No indica ocupación	5,2	–	28,8	22,8	27,5
No Aplica	5,2	25,2	–	–	–

Fuente: Defensoría de los Habitantes de Costa Rica

En cuanto al perfil de ocupación de la persona denunciante en los años del estudio se puede visibilizar que 53.2 % son estudiantes. Recordemos que una de las instituciones que más casos de hostigamiento sexual reportan es el Ministerio de Educación Pública.

Cuadro 2.5

Costa Rica: Distribución porcentual de casos resueltos por Hostigamiento Sexual según área de ocupación de la persona denunciante, 2012 al 2016

Ocupación persona denunciada	Años				
	2012	2013	2014	2015	2016
Costa Rica	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadora/Trabajador	19,4	37,4	37,2	27	34,8
Prestadora de Servicios	4,5	1,9	5,4	1,3	3,4
Estudiante	70,9	45,2	44,4	59	53,2
Usuaría/Usuario	3,7	14,8	12,6	9,4	7,5
Madre de Familia	0,7	-	-	-	-
Voluntaria	-	-	-	-	-
Otra	-	0,6	-	-	0,4
Ignorado	0,7	-	0,4	3,3	0,7

Fuente: Defensoría de los Habitantes

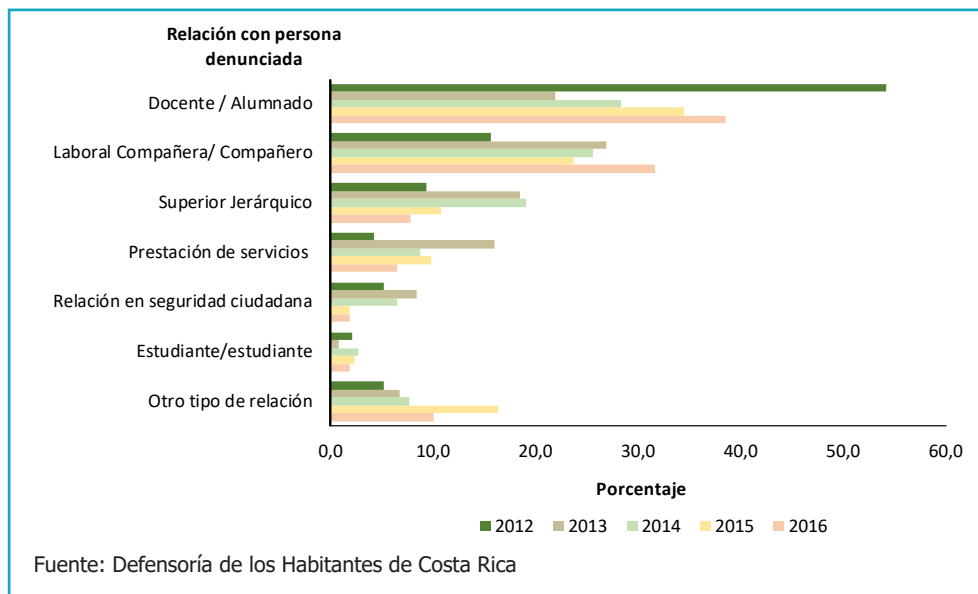
En cuanto al perfil de la persona denunciada, en el período de estudio los hombres se mantienen como las personas con mayor número de denuncias por hostigamiento sexual con un promedio de 97.8% del total de las denuncias. Asimismo, los hombres mayores de edad alcanzan el 99.1% de las personas denunciadas en los años analizados. Sólo en el año 2015 el 0,9% de las personas denunciadas fueron menores de edad.

Por lo tanto, en el caso de las personas menores de edad que denuncian el hostigamiento sexual podemos ver que no son personas menores quienes las hostigan. Por el contrario, el gráfico nos muestra como los hostigadores son personas mayores de edad.

Por otra parte, es preocupante observar el elevado número de denuncias que año con año se presentan entre las relaciones docente/alumnado y que va en aumento. Históricamente podemos observar que la relación docente-alumnado representa el 34.6% del total. De seguido la relación laboral compañero/compañera con 25,7% y la relación con la persona superior jerárquica con un 12,7%. Con los datos mencionados se observa que contrario a la creencia generalizada la jefatura no es siempre quién más hostiga.

Gráfico 2.2

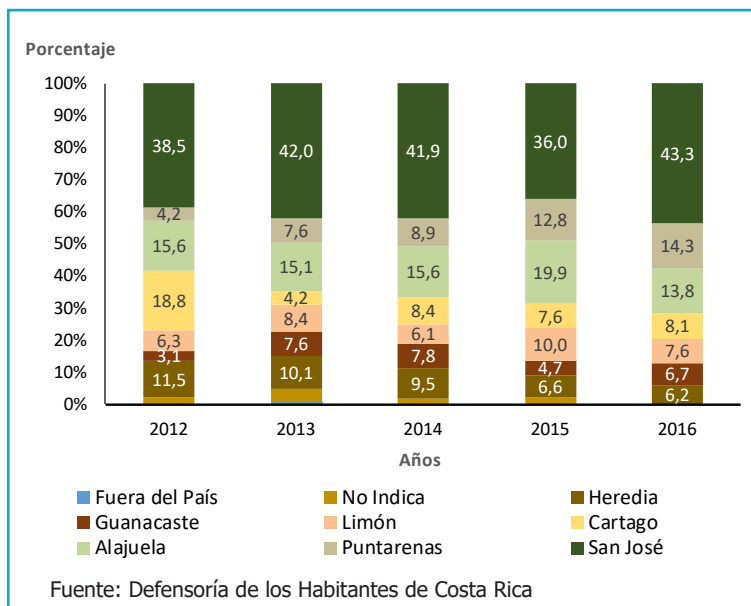
Costa Rica: Distribución porcentual de casos resueltos por Hostigamiento Sexual, según relación de la persona denunciante con la persona denunciada, 2012 al 2016



Uno de los indicadores importantes que se pueden extraer de la información que se presenta sobre hostigamiento sexual es la provincia donde sucedieron los hechos. Entre los años 2012 y 2016 San José es la provincia que más casos presenta y Alajuela obtiene el segundo lugar en casos de hostigamiento sexual reportados.

Gráfico 2.3

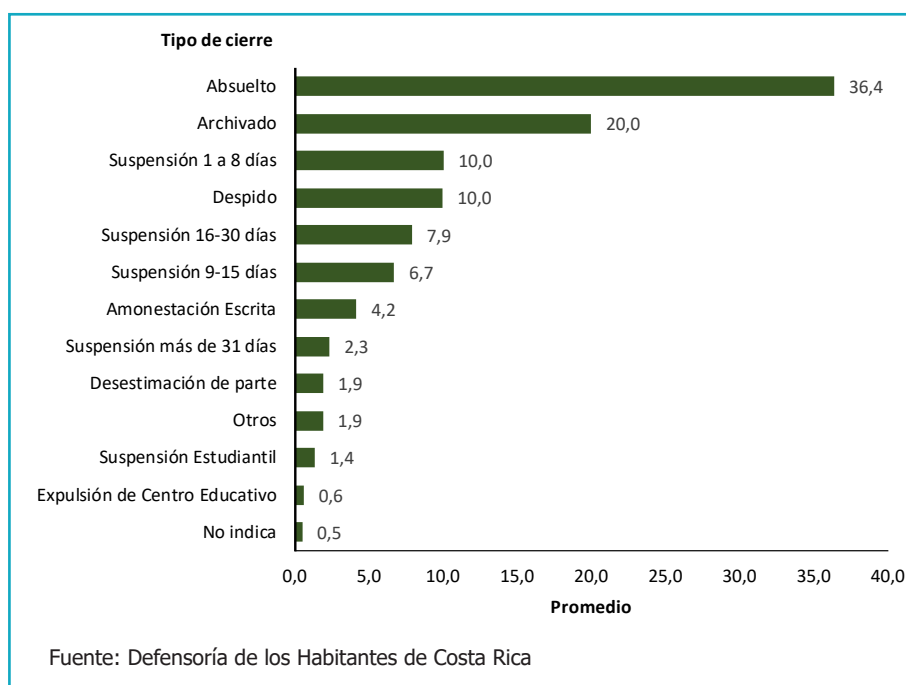
Costa Rica: Distribución porcentual de los casos resultaos por Hostigamiento Sexual, según provincia donde se presentaron los hechos, 2012 al 2016



En cuanto al tipo de cierre en los casos de hostigamiento sexual observamos que menos del 50% de ellos, entre el 2012 y 2016, son sancionados. En promedio los casos que recibieron algún tipo de sanción sea amonestación, suspensión, expulsión o despido corresponden para el promedio de todo el período en estudio, a un 43,0% y cerrados como absueltos, archivados o desestimados el 58,3 %. Se destaca que en promedio el 10% de los casos corresponde a la figura del despido.

Gráfico 2.4

Costa Rica: Promedio de la distribución porcentual de casos resueltos por Hostigamiento Sexual, según tipo de cierre del proceso, 2012 al 2016

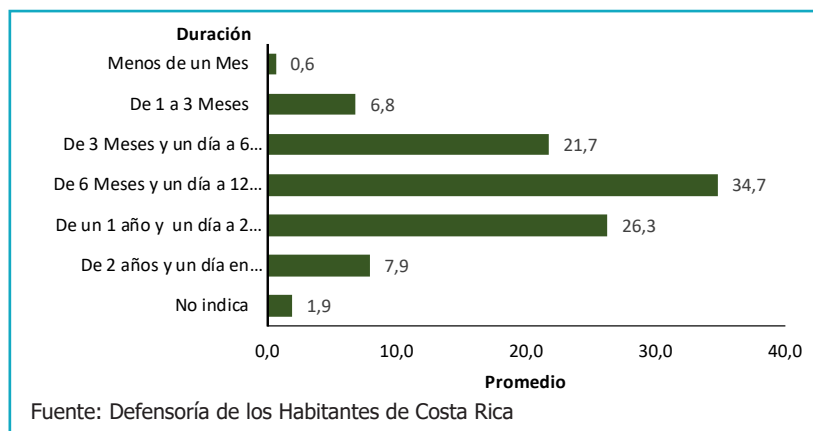


El plazo establecido en el artículo 5 de la Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia es claro al señalar que “en ningún caso, podrá exceder el plazo ordenatorio de tres meses, contados a partir de la interposición de la denuncia por hostigamiento sexual.” En el período 2012-2016 el 7% de los casos se cierra en tres meses. De tres meses a dos años la mayoría de los casos.

Menos del 6,8% del total de casos resueltos fue dentro del plazo del artículo 5 de la Ley y el resto no cumple en tiempo establecido. En promedio 34,7% de los casos se resuelven en un rango temporal de 6 meses a 12 meses. El 21,7% se resuelve entre los 3 meses y un día hasta y de un año y un día a los 2 años, son resueltos en promedio el 26,3 de los casos.

Gráfico 2.5

Costa Rica: Promedio de la distribución porcentual de los casos resueltos por Hostigamiento Sexual, según duración del procedimiento administrativo, 2012 al 2016



2.3.7 Huelga en el Poder Judicial limitó servicios esenciales

El 19 de julio de 2017 se declaró una huelga indefinida en los servicios que presta el Poder Judicial de Costa Rica en todo el territorio nacional por parte del Frente Gremial, con motivo del presunto incumplimiento del acuerdo suscrito por los jefes de fracción de la Asamblea Legislativa el 30 de junio de 2016, de utilizar como base de discusión, el proyecto de reforma al régimen de pensiones judiciales elaborado por el Frente de Organizaciones Gremiales del Poder Judicial. En un comunicado dado por el movimiento, se manifestó que se iba a: "(...) *respetar la atención de los servicios esenciales cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad, la libertad o la salud de la persona en toda o parte de la población.*"

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja presentada por la señora MCH, el 20 de julio de 2017, registrada por la Sede Regional Brunca bajo el número de solicitud de intervención No. 242270 - 2017 - SI, mediante la cual manifestó que se presentó a los Tribunales de Justicia, localizado en el distrito de San Isidro de El General, cantón de Pérez Zeledón, para presentar ante la Fiscalía del Ministerio Público, una denuncia por incumplimiento de medidas de protección, mismas que fueron previamente extendidas por el Juzgado de Violencia Doméstica. Indicó que no le recibieron la denuncia por encontrarse los funcionarios/as en movimiento de huelga – laboral, y que esto afectaba sus derechos e intereses, en correlación a su integridad personal y su vida.

La Dirección de Mujer corroboró que la señora MCH no fue atendida, a pesar de que el Consejo Superior del Poder Judicial emitió la *circular N° 110-2017, Atención de servicios en el Poder Judicial en virtud de movimiento de huelga convocado por el Frente de Organizaciones Gremiales*, mediante la cual se comunicó a las y los servidores judiciales que en virtud del movimiento de huelga, y considerando que el acceso a la Administración de Justicia es un derecho humano, se establecieron cuáles debían considerarse como "servicios esenciales" a garantizar durante el movimiento de huelga. En dicha circular se incluyó: la atención de denuncias y la atención de solicitudes de medidas de protección.

El sábado 22 de julio de 2017, la Defensoría de los Habitantes presentó recurso de Amparo contra el Ministerio Público y la Fiscalía de Pérez Zeledón, y a favor de la señora MCP, a quien se le denegó la recepción de denuncia por incumplimiento de medidas de protección. Como parte de los alegatos que se presentaron, se argumentó que la violencia en contra de las mujeres es un fenómeno que afecta

directamente a la mitad de la población y que tiene serias implicaciones en todas las esferas de la vida de las mujeres.

En este caso concreto, la señora MCH acudió ante la Fiscalía a interponer su denuncia por el incumplimiento de su pareja de las medidas dictadas por el juzgado de Violencia Doméstica y es la Fiscalía de Pérez Zeledón la que le deniega un derecho esencial de interponer la denuncia y de solicitar acciones concretas para que su integridad y su vida no estén en peligro. En atención a lo anterior, la actuación de la Fiscalía de negarse a recibir y tramitar la denuncia de incumplimiento de medidas de protección, atenta contra los derechos humanos a la vida, integridad y dignidad de las personas, y el derecho fundamental de acceso a la justicia y violenta la obligación del Estado de tomar medidas para prevenir la violencia contra las mujeres, pues pone en un gran riesgo la integridad física y la vida de la señora durante los días en que se mantenga la huelga, y en ausencia de otras medidas que aseguren su protección.

Por otra parte, es posible señalar que en nuestro país, si bien existe un reconocimiento expreso del derecho a la huelga como derecho fundamental, también existe una limitación expresa en cuanto al ejercicio de este derecho, exclusivamente en lo referido al servicio público. Dicha limitación, conforme con lo dispuesto en el propio numeral 61, estará dada según lo que disponga el propio legislador. En suma, es menester indicar que el ordenamiento jurídico costarricense faculta a la imposición de restricciones al derecho de huelga, para aquellos casos en que dicha suspensión de labores afecte un servicio público esencial, esto es, que se atente contra la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.

Las labores referidas, que corresponden esencialmente al Ministerio Público y a la Fiscalía son esenciales no sólo en virtud de la propia definición que hace la circular supra citada, sino porque se hallan intrínsecamente relacionada con el derecho al acceso a la Justicia, a la integridad y a la vida.

Ante este escenario, no cabe más que afirmar que a la señora MCH se le violentaron sus derechos colocándola en un grave riesgo, razón por la cual la Defensoría de los Habitantes acudió ante la Sala Constitucional para restablecer el derecho a la justicia, a la seguridad, y a la vida que se estaban viendo afectados y en tal virtud, solicitó reivindicar los derechos de esta persona y ordenar al personal de la Fiscalía de Pérez Zeledón, que procediera de inmediato a acatar lo dispuesto en la circular emitida por el Consejo Superior del Poder Judicial y a garantizar sus derechos constitucionales. Mediante la resolución N° 17-15279 de las diez horas con cincuenta y un minutos del veinticinco de setiembre de dos mil diecisiete, la Sala Constitucional declaró con lugar el recurso de Amparo.

2.3.8 Derechos a la participación política y social de las mujeres

Expediente legislativo número 20.308: "Ley contra el Acoso y/o Violencia Política hacia las mujeres". En el orden del día de la Comisión Permanente Especial de la Mujer

La Defensoría se incorporó a una comisión interinstitucional, bajo el mandato de la Plataforma de Coordinación Interinstitucional para la Igualdad de género en el ámbito municipal.

Dicha comisión elaboró una propuesta alternativa al proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo número 18.719: Ley contra el Acoso y/o Violencia Política hacia las mujeres" que fue presentada ante las señoras diputadas de la Comisión Permanente Especial de la Mujer. Sobre el proyecto la Defensoría rindió el criterio, y el criterio sobre el texto sustitutivo. La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica expresó su inconformidad con la eventual aprobación del proyecto de ley en los términos consultados y reiteró la solicitud respetuosa efectuada por lo que se insta a las señoras diputadas a valorar la propuesta alternativa planteada por la comisión técnica.

Proyecto de Ley N° 20.299 “Ley contra el acoso sexual callejero”

El proyecto “Ley contra el acoso sexual callejero”, expediente legislativo N° 20.299, fue consultado a la Defensoría de los Habitantes.

La Defensoría emitió una serie de recomendaciones y sugerencias de fondo para que el proyecto de ley propuesto llegue a buen término, entre éstas las siguientes:

- Definición clara y precisa del objeto de la Ley propuesta, en razón de que en el Artículo 1 se establece que es para regular la aplicación de medidas de protección pero en el Capítulo VI se indica que es para introducir un artículo 162 ter, cuyo propósito es penalizar la conducta e imponer penas privativas de libertad a quienes incurran en esa conducta.
- En el proyecto de ley se introduce un principio denominado “*indubio pro persona acosada*”. La Defensoría sugiere utilizar el principio “pro-víctima”, el que se encuentra establecido en el Artículo 18 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, Ley N° 7476.
- Se sugiere introducir la “integridad sexual” como uno de los bienes jurídicos que deben tutelarse en la ley a aprobar.
- Se sugirió incluir los tocamientos indebidos así como los roces de los genitales, en las manifestaciones del hostigamiento sexual establecidas en el Artículo 2 del proyecto de ley consultado.
- Se recomendó revisar la competencia establecida en el Proyecto de Ley consultado para otorgar las medidas de protección, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Se sugirió revisar la proporcionalidad de las penas privativas de libertad propuestas en el proyecto de ley consultado.

Finalmente, se sugirió que en las disposiciones transitorias se incluya al sector privado, para que tome medidas de prevención, sensibilización y educación sobre el acoso sexual callejero en espacios públicos.

2.4 Dirección de Protección Especial: poblaciones discriminadas

2.4.1 Personas migrantes y refugiadas

Atención a los Flujos Migratorios Mixtos: urge la respuesta integral y permanente del Estado

El ingreso masivo de personas de nacionalidad cubana a finales del 2015 y principios del 2016, así como el ingreso posterior, de personas de origen africano y haitiano, obligó al Gobierno a improvisar esfuerzos para atender las necesidades de estas personas. Aprendiendo de la experiencia, las autoridades migratorias buscan sistematizar estos esfuerzos en el documento "*Actualización de la Política Migratoria Integral (2013-2023), para la atención de flujos migratorios mixtos en tránsito por Costa Rica*". La Defensoría remitió al Consejo Nacional de Migración, varias observaciones sobre los objetivos estratégicos y las líneas de acción definidas para cada eje temático;¹ y señaló los principales retos y recomendaciones para garantizar una atención adecuada a estos movimientos migratorios, entre tales:

- Reconocer que Costa Rica es y continuará siendo un país de tránsito de los flujos migratorios mixtos (necesidad de adoptar medidas a mediano y largo plazo). La atención que el Estado debe garantizar no debe ser únicamente de carácter humanitario.
- Definir una instancia encargada de la coordinación de las acciones de atención de los flujos migratorios mixtos (no solo de la habilitación y funcionamiento de los centros de atención).
- Definir mecanismos que permitan un registro adecuado de las personas que ingresan al territorio nacional, sus características y necesidades particulares de atención y protección, así como su identificación a partir de la poca o nula documentación que puedan aportar.
- Coordinar-articular de manera adecuada el aporte y acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, para maximizar los recursos y servicios y no duplicar esfuerzos.

Reacciones ante la intempestiva decisión de poner en vigencia una multa de \$100 por cada mes de estancia irregular en el país

La multa de \$100 se encuentra establecida desde que entró en vigencia la Ley de Migración y Extranjería N° 8764, en el año 2010, específicamente en el inciso tres del artículo 33; sin embargo, ante la intempestiva decisión de ponerla en práctica ocho años después, resultaba imprescindible que se cotejaran diferentes situaciones de vulnerabilidad que podrían lesionar los derechos de quienes se vean afectados con su aplicación, o que, contrario a la supuesta finalidad de este tipo de sanciones, más bien alentara la irregularidad.

¹ Corresponde al oficio N° DH-PE-080-2018: 15/02/2018.

La Defensoría manifestó a las autoridades migratorias sus preocupaciones² con el propósito de que se tomaran las medidas necesarias para atender y corregir cualquier situación que pudiera resultar lesiva de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.³

En respuesta a las diferentes iniciativas y seguimientos realizados, mediante Decreto Ejecutivo N° 41033-MGP del 19/04/2018, las autoridades migratorias emitieron una prórroga de 12 meses para la entrada en vigencia de la multa, consecuentemente la Defensoría insiste en que este plazo debe ser aprovechado para llevar a cabo una revisión y modificación integral de la Ley General de Migración y Extranjería, con el propósito de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas y el acceso real y efectivo a los procesos de regularización migratoria.

Discriminación en la matrícula de la prueba de manejo en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes

La Defensoría resolvió una denuncia interpuesta por una persona extranjera quien alegó haber iniciado las gestiones ante la Dirección General de Migración y Extranjería para la renovación de su documentación migratoria, pero cuando se presentó al COSEVI para efectuar la prueba técnica de manejo, no se lo permitieron por tener el documento vencido, aunque presentó la constancia de los trámites de renovación. La Defensoría recomendó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes⁴ que realizara una revisión de la normativa vigente con el fin de incluir la denominación correcta del "documento de identidad migratorio para extranjeros-DIMEX", o, en su defecto, indicar que las personas extranjeras podrán identificarse con los documentos migratorios extendidos por la Dirección General de Migración y Extranjería.

La Defensoría indicó que dicho Ministerio debía tener en cuenta que existían personas extranjeras con una solicitud de permanencia legal o de renovación de la categoría migratoria, pendientes de resolución, razón por la cual las personas extranjeras podían identificarse con el pasaporte vigente emitido en su país de origen. No resultaba procedente que se exigiera el requisito de ingreso o visa vigente en el pasaporte, a una persona que tenía pendiente la resolución de su solicitud de regularización migratoria o de renovación ante la Dirección General de Migración y Extranjería.

Resolución de solicitudes de regularización migratoria por razones de humanidad: urge un procedimiento ágil y expedito

La Defensoría resolvió una denuncia debido al atraso en la resolución de una solicitud de categoría especial migratoria por razones de humanidad. La denunciante padece una enfermedad grave por lo que requería una autorización de permanencia para poder tramitar el seguro social y así tener acceso a la atención médica. Al respecto, la Defensoría le recomendó a la Dirección General de Migración y Extranjería que definiera un procedimiento interno expedito, de tramitología sencilla y exento de costos para optar por esta categoría, justamente reconociendo que el carácter excepcional y humanitario es el fundamento de esta condición migratoria.⁵

2 Corresponde al oficio N° DH-PE-221-2018: 23/03/2018.

3 Simultáneamente, diferentes organizaciones de personas migrantes, colectivos, redes y otros actores sociales expresaron sus preocupaciones ante las autoridades migratorias por la implementación de la medida, la cual calificaron de contraproducente para la imagen de país respetuoso de los derechos humanos.

4 Corresponde al oficio N° 08297-2017-DHR del 14 de julio del 2017.

5 Corresponde al oficio N° 09704-2017-DHR del 18 de agosto del 2017.

Nuevas restricciones al derecho de acceso a la seguridad social: urge adecuar y corregir el Manual de Adscripción y Beneficio Familiar

La Defensoría continúa dando seguimiento a las recomendaciones emitidas en relación con la urgente necesidad de que la C.C.S.S lleve a cabo un proceso de revisión y reforma del Manual de Adscripción y Beneficio Familiar. A continuación se hace referencia al estado de cumplimiento de las recomendaciones en cuestión:

- Proceso de reforma del Reglamento de Seguro de Salud y del Manual de Adscripción y Beneficio Familiar (eliminación del requisito de visado vigente en el pasaporte y la demostración del pago de los costos de documentación): la elaboración de una propuesta de reforma estaba en la etapa final, quedando pendiente la revisión de la Dirección Jurídica.⁶
- Circular N° AES-2-550-2017 fechada 4 de octubre del 2017, denominada "Reforma Circular AES-1-012-2015, Lineamientos en materia de beneficio familiar para las personas extranjeras en condición regular": se solicitó aclarar la razón por la cual se estableció que la "declaración jurada" que deben presentar las personas solicitantes de refugio o refugiadas, debe ser emitida por la Dirección General de Migración y Extranjería y no se trata de una declaración jurada emitida por notario público.⁷
- Inclusión de manera expresa que el trámite de aseguramiento se podía realizar con un pasaporte ordinario o con uno provisional: se informó que en la circular N° AES-2-550-2017, solo se mencionó que el documento de identidad podía ser un "pasaporte" sin hacer ninguna distinción entre uno y otro, precisamente con el fin de no restringir su uso.⁸

Finalmente, la C.C.S.S ha señalado que en cuanto se apruebe la modificación del Manual en cuestión, se llevará a cabo un proceso de capacitación y sensibilización a todo su personal, con el fin de evitar situaciones anómalas o interpretaciones subjetivas en la aplicación de dicha normativa.

La obligación de reconocer el derecho a la identidad de género a las personas extranjeras transexuales

A partir de una denuncia recibida, la DHR constató que en ninguna de las etapas del proceso de regularización migratoria (registro de la solicitud de regularización migratoria, resoluciones de prevención, resolución que autorizó la categoría por razones de humanidad, trámite de la cita para la toma de la fotografía y finalmente, en la información consignada en el DIMEX), se reconocía el derecho a la identidad de género de las personas migrantes transexuales.⁹

En atención a las consideraciones plasmadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva N° 24/17, la Defensoría se encuentra dando seguimiento a las acciones iniciadas por la Dirección General de Migración y Extranjería para garantizar el derecho a la identidad de género de las personas extranjeras transexuales y, por ende, a las recomendaciones emitidas por la institución, tarea encomendada a la Comisión de Género de esa Dirección.

6 Corresponde al oficio N° AES-2-114-2018, 06 de marzo de 2018, emitido por la Coordinadora de Adscripción y Beneficio Familiar, Área Estadística en Salud.

7 Corresponde al oficio N° 3851-2018-DHR del 4 de abril del 2018.

8 Corresponde al oficio N° AES-2-114-2018, 06 de marzo de 2018 emitido por la Lic. Laura Guzmán Rojas.

9 Corresponde al expediente N° 132357-2013-SI.

Desde el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada

La Defensoría, en su papel de Secretaría Técnico del Foro, convocó durante este año y le dio seguimiento a las sesiones ordinarias mensuales relacionadas con el plan de trabajo del Foro, en cuanto a las principales disposiciones administrativas y reglamentarias emitidas por la Dirección General de Migración y Extranjería. Igualmente, la Defensoría aprovechó para brindar información acerca de las diferentes acciones llevadas a cabo por la institución y en relación con las diferentes actuaciones llevadas a cabo por las autoridades migratorias.

Representación de la sociedad civil organizada en el Consejo Nacional de Migración

En cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Migración y Extranjería y el Reglamento para nombramientos de representantes de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Migración, el 28 de junio del 2017 en la Defensoría se realizó el nombramiento de las dos organizaciones de la sociedad que integrarán dicho Consejo, resultando electos el Centro de Derechos Laborales de Costa Rica y el Servicio Jesuita para Migrantes.

Observaciones al Proyecto de “Ley de reforma a la Ley General de Migración y Extranjería”. Expediente legislativo N° 20.429¹⁰

La Defensoría reiteró la necesidad de que se lleve a cabo un proceso de reforma integral de la legislación migratoria vigente, con el fin de modificar las regulaciones que han sido señaladas por la institución y garantizar la protección de los derechos fundamentales de todas las personas migrantes y refugiadas que ingresan y permanecen en nuestro país. En atención a la consulta legislativa planteada, la Defensoría expresó su conformidad parcial en los siguientes términos: su conformidad en relación con los artículos 164 y 170; su conformidad con los 78 y 80, siempre y cuando también se elimine el requisito de aseguramiento ininterrumpido en relación con las categorías migratorias especiales (artículo 94) y su disconformidad con los artículos 33 y 91.

Observaciones al Proyecto de “Ley de ampliación de la base impositiva del ingreso al territorio nacional por la vía terrestre, marítima y fluvial para la consolidación y el fortalecimiento permanente de las áreas silvestres protegidas”. Expediente legislativo N° 20.576¹¹

La Defensoría estimó necesario advertir que “(...) no se excluye del pago de este impuesto a las personas extranjeras que realizan un cruce transfronterizo diario y que desarrollan su vida en un “ir y venir” por la frontera costarricense, siendo que ese cruce en la mayoría de las ocasiones se produce varias veces al día, por ejemplo, las personas trabajadoras transfronterizas o con permiso vecinal fronterizo y aquellas que cuentan con una autorización de permanencia regular pero su condición económica les impide pagar un impuesto para ingresar al país (servidoras domésticas, estudiantes, trabajadores de ocupación específica, categoría especial por razones de humanidad, categorías migratorias especiales, por citar algunos casos).” Es necesario modificar ese aspecto en el proyecto de ley para no lesionar los derechos e intereses de las personas extranjeras que residen en las zonas fronterizas.

10 Corresponde al oficio N° DH-0881-2017 del 20 de setiembre del 2017, dirigido a la Comisión de Gobierno y Administración.

11 Corresponde al oficio DH-219-2018 del 22 de marzo del 2018, dirigido a la Comisión Permanente Especial de Ambiente.

2.4.2 Personas indígenas

Panorama general del estado de derechos: los atrasos siguen siendo más grandes que avances

A lo largo de sus 25 años, la Defensoría de los Habitantes le ha expuesto a las distintas Administraciones gubernamentales la crítica situación de derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica, insistiendo en la exclusión, invisibilización y discriminación debidas a omisiones y actuaciones de las instituciones públicas; por ende, les ha recordado la obligación estatal, a todo nivel, de tomar acciones contundentes pero adecuadas a la identidad cultural de los pueblos indígenas, para lo cual antes debe consultarles y darles participación en las decisiones, para garantizarles así, en verdadera igualdad, el acceso real a sus derechos. Se han reseñado algunos avances en el mejoramiento de la calidad de vida en ciertos territorios indígenas, pero persisten deudas históricas sobre las que nada o muy poco se ha avanzado, afectando sus derechos vinculados a la pervivencia como pueblos, como lo son la seguridad territorial, la autonomía y la libre determinación; tampoco existe un procedimiento para el registro de sus propias estructuras representativas y sigue pendiente en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) la adecuación de la figura de la Asociación de Desarrollo Integral (ADI) a la realidad e identidad cultural de los pueblos indígenas, incidiendo en muchos territorios de manera directamente negativa. En la misma línea, sigue pendiente un análisis profundo sobre la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), institución pública que por ley debería de promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena y de servir de instrumento de coordinación entre las distintas instituciones públicas, pero las limitaciones presupuestarias, organizativas y estructurales se lo impiden.

Miles de personas indígenas ngäbe y buglé panameñas entregan año a año su fuerza laboral al país durante las cogidas de café, pero siguen esperando, después de décadas, que la Caja Costarricense del Seguro Social resuelva la modalidad de aseguramiento que les corresponde; que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social efectivice su criterio sobre la existencia de la relación laboral en la recolección de café y les garantice sus derechos laborales; y que la Dirección General de Migración y Extranjería defina un procedimiento que reconozca la especificidad indígena en los trámites de regularización migratoria, que no se agota con la incorporación de un capítulo particular en el Reglamento de Extranjería, si al final estas regulaciones son las mismas de los trámites regulares.

Siguen sin desarrollarse programas y políticas adecuadas a las especificidades culturales de los pueblos indígenas; no existe un plan nacional de vivienda indígena, tampoco un programa particular de capacitación y formación profesional, ni un plan de desarrollo productivo sostenible que les ayude a impulsar las actividades en los territorios y contribuya al mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.

Aunque en la Administración 2014-2018 se avanzó en la construcción de un Mecanismo General de Consulta a los Pueblos Indígenas, porque el país carecía de una instrumentalización homogénea a nivel institucional para hacer consultas, su implementación enfrenta importantes desafíos. También se avanzó en la ejecución del plan para el mejoramiento de los servicios públicos en el territorio indígena Conte Burica, elaborado bajo la coordinación de la Defensoría, en el marco de la sentencia constitucional N° 202-13.

La Red Indígena Bribrí y Cabécar (RIBCA) a través del Festival "*Dialogando por el Buen Vivir*" se constituyó en un significativo mecanismo de intercambio, negociación y rendición de cuentas con las instituciones gubernamentales vinculadas a la atención de los territorios que conforman la Red. Si bien, este espacio participativo fue un importante avance, hay que señalar que por el contrario, el valioso diálogo que se había iniciado en la Administración 2010-2014 con los territorios indígenas de Buenos Aires y Pérez Zeledón a través de una "*Mesa de Diálogo*" no se dio continuidad en la Administración 2014-

2018. Lo anterior, pese a la Medida Cautelar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó a favor de los territorios Térraba y Salitre, lo cual conllevaba inherentemente diálogo y concertación.

Los conflictos por las tierras indígenas: ante la inercia gubernamental los indígenas han tenido que emprender acciones de hecho para recuperar sus tierras

En el 2019 se cumplirán 80 años del primer reconocimiento jurídico¹² que realizó Costa Rica de los derechos de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras y territorios y hace 40 años se promulgó la Ley Indígena por medio de la cual se previeron 100 millones de colones¹³ para financiar las expropiaciones e indemnizaciones necesarias para el saneamiento de sus territorios. Las expropiaciones y las indemnizaciones continúan pendientes, y el monto para pagarlas aumentó exponencialmente.

Hace 4 años, en el territorio indígena Salitre se suscitaron nuevos conflictos¹⁴ porque mediante acciones de hecho un grupo de personas indígenas tomaron fincas que estaban en posesión de personas no indígenas, habiendo determinado de previo, que esa posesión no era de buena fe. Con la mediación de la Defensoría, el Gobierno de la República suscribió varios acuerdos, que no llegó a ejecutar del todo. Igual ocurrió con los siguientes conflictos, los representantes gubernamentales iban, asumían compromisos y después no los cumplían, arguyendo pretextos que tenían que haber expuesto antes de comprometerse. La situación acontecida en Salitre se presentó también en Cabagra.

A principios del año 2015, el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano comunicó que iba a suscribir un convenio con el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), para que estudiantes de maestría realizaran un estado situacional de la tenencia de la tierra en Salitre y luego en otros territorios. De acuerdo con lo informado por la anterior Viceministra, el proceso lo realizaría el CATIE ante la falta de recursos en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Fue necesario advertirle las carencias metodológicas y logísticas del proceso, y la poca o nula capacidad técnica y jurídica de los estudiantes para realizar un trabajo de índole oficial.

Sin embargo, la Defensoría tuvo conocimiento de que el INDER estaba elaborando un Plan Nacional de Recuperación de Territorios Indígenas (Plan-RTI) el cual, en un plazo de seis años, pretende regularizar la situación de tenencia de tierras en todos los territorios indígenas del país. Si bien se reconoce la valía de este Plan, simultáneamente deben realizarse varios desalojos administrativos que tienen resolución en firme desde hace más de dos años y que no se han ejecutado debido a una disposición dilatoria injustificable, que determina que los casos que presentaban la condición de "vulnerabilidad social" se trasladan a la Comisión de Atención Integral a los Desalojos (CAID), donde han permanecido sin ningún trámite. Además, la ejecución de esos desalojos se encuentra contemplada en los artículos 13, 15 y 17 del Protocolo que el mismo Gobierno de la República concertó con el pueblo indígena de Salitre, en el marco de la Medida Cautelar 321-12 de la CIDH.

12 Ley General sobre Terrenos Baldíos, N° 13. Artículo 8°: "Asimismo se declara inalienable y de propiedad exclusiva de los indígenas, una zona prudencial a juicio del Poder Ejecutivo en los lugares en donde existan tribus de éstos, a fin de conservar nuestra raza autóctona y de librarlos de futuras injusticias."

13 Ley Indígena, N° 6172. Artículo 5° "(...) que se consignarán mediante cuatro cuotas anuales de veinticinco millones de colones cada una, comenzando la primera en el año de 1979; dichas cuotas serán incluidas en los presupuestos generales de la República de los años 1979, 1980, 1981 y 1982. El fondo será administrado por la CONAI, bajo la supervisión de la Contraloría General de la República."

14 Durante la administración 2010-2014 se presentaron varias situaciones similares en el mismo territorio y se suscribieron varios acuerdos que no fueron atendidos de manera particular, si no que se abordaron en el espacio de diálogo que se instauró y denominó "Mesa de Diálogo entre el Gobierno de la República y los territorios indígenas de Pérez Zeledón y Buenos Aires."

Mientras tanto, los procesos territoriales de recuperación de tierras han continuado en Salitre, Cabagra y desde el 19 de marzo del 2018 en Térraba. Ese día, 16 familias indígenas bröran, procedieron a la recuperación de la finca Potomac (conocida por los recuperantes como finca Crün Shürín "Tierra de Venado"). Ese mismo día, la Defensoría urgió al Ministro de Seguridad Pública "para que mediante la presencia preventiva de la Fuerza Pública se evite cualquier agresión física, ofensas u otras amenazas a las personas indígenas o a los trabajadores de la finca, mientras el presunto propietario demuestra la titularidad de esa tierra ante los Tribunales Agrarios".¹⁵ Además, al Presidente de la República se le solicitó¹⁶ que se apersonaran a la finca las autoridades encargadas de atender los procesos de recuperación de tierras indígenas, pues desde el día que se inició el proceso, del Poder Ejecutivo solo había habido presencia de la policía. La respuesta gubernamental fue displicente y evasiva de su responsabilidad en la solución de la problemática de fondo.

A excepción de la elaboración y ejecución parcial por parte del INDER del Plan RTI, no existió otra medida gubernamental encaminada a saldar tan añeja obligación. En cuatro años, no se realizó un solo proceso de recuperación ni devolución de tierras indígenas a nivel administrativo. El tema que constituye la prioridad número uno en la agenda de los pueblos indígenas, nuevamente pasó de lejos en la priorización gubernamental.

El diálogo con los pueblos indígenas a través del mecanismo general de consulta

La Defensoría ha venido dándole seguimiento al proceso de elaboración de un mecanismo de consulta, cuya finalidad es la de reglamentar la obligación del Poder Ejecutivo de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas administrativas, proyectos de ley promovidos por el Ejecutivo e incluso proyectos privados susceptibles de afectarles. El 5 de abril del 2018, luego de un largo proceso de trabajo con representantes de diferentes territorios indígenas, se publicó el Decreto Ejecutivo N° 40932-PM-MJ, mediante el cual se oficializó el Mecanismo General de Consulta a los Pueblos Indígenas.

La Defensoría celebra este avance pues, hasta la fecha, las instituciones públicas hacían consultas según los procedimientos que consideraban apropiados, pero más para sus fines que para los de los pueblos indígenas, sin garantizarse los elementos mínimos de este derecho indígena. La institucionalidad cuenta con la herramienta que le guiará para realizar respetuosa y adecuadamente los procesos de consulta; y los pueblos indígenas tienen un instrumento para exigir su derecho a participar libremente y a ser consultados en todos los asuntos que les atañen.

El Mecanismo tiene tres desafíos sustanciales en su implementación:

- **Constituir la Unidad Técnica de Consulta Indígena (UTCI), a cargo de la gestión técnica y financiera de los procesos de consulta y la promoción de la creación de las instancias territoriales indígenas.**

El proceso de selección del personal de la UTCI debe cumplir los más altos estándares técnicos, de objetividad y transparencia. Asimismo, debe dotársele desde el inicio de los recursos humanos, logísticos, financieros necesarios para el desempeño de sus funciones.

15 Corresponde al oficio N° DH-PE-0200-2018 del 19 de marzo del 2018. Dirigido al Ministro de Seguridad Pública.

16 Corresponde al oficio N° DH-PE-0214-2018 del 22 de marzo del 2018. Dirigido al Presidente de la República.

- **Establecer las Instancias Territoriales de Consulta (ITC).**

El Gobierno, a través de la UTCI, debe promover en los territorios indígenas la constitución de las Instancias Territoriales, brindándoles los recursos que requieran. No debe confundirse apoyo gubernamental con injerencia en la definición de los instrumentos territoriales, los cuales deben siempre ser la manifestación clara y directa de la libre determinación. Asimismo, deben promoverse espacios de diálogo y compromiso con los territorios indígenas Alto Chirripó y Talamanca Bribri para que puedan concluir el proceso.

- **Informar, sensibilizar y promocionar el Mecanismo General de Consulta en la institucionalidad y en los pueblos indígenas.**

Debe iniciarse un proceso de información, sensibilización y promoción del instrumento, en particular sobre su contenido y alcances que conlleve eliminar las nociones erradas para desmitificar el supuesto arraigado de que ahora "es más difícil" trabajar con los pueblos indígenas. Aprovechando los cambios recientes en el Poder Ejecutivo y en la Asamblea Legislativa, los primeros procesos de información podrían realizarse ante el Consejo de Gobierno y el Plenario Legislativo. Dado que no existe otra herramienta de consulta, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los gobiernos locales podrían utilizar el presente Mecanismo para asegurar el respeto a este derecho indígena, o tomarlo como base para definir sus propios instrumentos de consulta.

La lenta implementación de la Medida Cautelar 321-12 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

En enero y febrero del 2017, el Ministerio de Justicia, en representación del Estado costarricense, concertó con miembros de los pueblos indígenas de Térraba y Salitre, algunas acciones para implementar la Medida Cautelar 321-12 emitida por la CIDH. Con el propósito de dar seguimiento a la ejecución de las acciones acordadas, durante ese año la Defensoría les solicitó varios informes a las autoridades gubernamentales y a finales de ese año¹⁷ remitió a la CIDH un reporte sobre las acciones realizadas.

Transcurrido un año desde la suscripción del acuerdo con el pueblo brörán y del protocolo con el pueblo Bribri, la Defensoría dialogó con algunas personas de esas comunidades, para verificar la ejecución de las acciones concertadas. Mediante las visitas *in situ* realizadas el 15 y 16 de marzo del 2018, se determinó que:

- La reunión con la Fiscalía General de la República nunca se concretó.
- Múltiples acciones acordadas en los protocolos están pendientes de ejecución y no existe ningún canal de comunicación activo ni efectivo con las autoridades del gobierno responsables de la implementación de la Medida.
- En ambos territorios se llevaron a cabo algunas reuniones, unas no tuvieron resultados, otras quedaron sujetas a la celebración de una siguiente reunión que no llegó a realizarse y a otras no se les dio seguimiento.
- En el caso de Salitre no se realizó ninguno de los desalojos administrativos que cuentan con resolución en firme.

17 Corresponde al oficio N° DH-PE-1126-2017 del 21 de diciembre del 2017.

- Siguen existiendo obstáculos en el acceso a la justicia y dilación en la tramitación y resolución de las causas.
- Ninguna autoridad de Gobierno les ha comunicado el cambio de coordinación del proceso, luego de que la entonces Ministra de Justicia le comunicara al Ministro de la Presidencia, en julio pasado, que no continuaría a cargo. Tampoco en el momento en el que se dio su salida del Gobierno.
- Ninguna autoridad gubernamental está dando seguimiento a la implementación del acuerdo suscrito con Térraba y al Protocolo suscrito con Salitre.

Ante la información proporcionada en los territorios queda claro que luego de la suscripción de los documentos poco se ha realizado no solo para cumplir los acuerdos, si no para atender la situación de fondo que dio origen a la Medida y que indiscutiblemente están concatenados.

Es injustificable la dilación habida en la atención de esta Medida Cautelar; desde que fue comunicada al Gobierno de la República en abril del año 2015 transcurrieron casi dos años para que se concertaran con los pueblos beneficiarios las acciones para implementarla y desde entonces ha pasado más de un año sin que los acuerdos se hayan ejecutado de forma satisfactoria.

La Defensoría de los Habitantes, gestionará de forma inmediata con las nuevas autoridades de gobierno la atención de esta situación.

Seguimiento al Plan de Mejoramiento de los Servicios Públicos en Conte-Burica: Un ejemplo de fiscalización indígena de obras públicas dentro de su comunidad

En el año 2013 la Defensoría de los Habitantes conforme a lo solicitado por la Sala Constitucional, en el voto No. 202-2013, fue designada como coordinadora para la elaboración y ejecución de un plan para el mejoramiento del acceso a los servicios públicos en el territorio indígena Conte-Burica, inicialmente se conformó una comisión interinstitucional y se elaboró un plan con base en las propuestas presentadas por las diferentes instituciones públicas responsables, según sus competencias, de garantizar el goce de sus derechos a las personas indígenas de ese territorio.

A la fecha se encuentran en construcción un total de cuatro puentes que mejoraran el acceso terrestre al poblado de Alto Comte, en cualquier época del año y no solo en verano como antes de la intervención. Con esa misma finalidad, se está trabajando en el asfaltado de 12 kilómetros de camino desde Comte hasta Alto Comte, y, paralelamente, se está desarrollando un proyecto para unir las comunidades de Alto Comte con Alto Buriquí y Caña Blanca.

Se cuenta con un total de 8 kilómetros nuevos de electrificación y alumbrado público quedando pendiente los estudios de factibilidad para continuar con las comunidades de Santa Rosa, Alto Buriquí, Caña Blanca y las Vegas. Y un 90% del territorio cuenta con proyectos de acceso al agua potable.

Quedan pendientes las mejoras en el acceso a la salud, la educación y la seguridad. Falta construir varios EBAIS, delegaciones policiales, escuelas y colegios pues los existentes están en pésimas condiciones.

Desde hace años se viene gestionando la construcción de un colegio en la comunidad de El Progreso, pues la infraestructura es prácticamente inexistente, sin embargo, es inexplicable e inexcusable la dilación de la Dirección de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación Pública en la tramitación de este proyecto, pese a las promesas a la comunidad que esperanzada ha esperado pacientemente "el acceso en igualdad de oportunidades" a la educación digna y de calidad para sus hijos e hijas.

2.4.3 Personas privadas de libertad

Persiste el hacinamiento carcelario y el poco personal técnico “no da abasto”¹⁸

Desde el año 2008 ha venido aumentando la sobrepoblación privada de libertad, fenómeno que responde a diferentes causas no necesariamente achacables a las autoridades penitenciarias, porque aunque se dieron las alertas, quienes tenían que tomar las decisiones políticas, las postergaron, y ahora se han tenido que apresurar las soluciones, porque son urgentes. Se destaca entre las causas, la falta de una política criminal integral; su ausencia es la responsable de la improvisación, más al ritmo de las noticias alarmistas que de una verdadera reflexión nacional sobre las causas de la criminalidad y de cómo podemos evitarla. Improvisadamente se han promulgado leyes y reformas legales de mano dura; se ha modificado la ley de psicotrópicos sin que haya disminuido en nada el ingrato flagelo de la drogadicción, que tiene desvalidas a miles de personas pernoctando y deambulando por las calles, sin ningún tratamiento efectivo de rehabilitación, tampoco ha disminuido el narcotráfico, y cada vez tenemos más bandas y carteles apoderándose de los centros penitenciarios, concebidos supuestamente para la rehabilitación de las personas a las que el Estado priva de su libertad, para ofrecer la oportunidad de inserción social digna a las que quizá no tuvieron acceso en su niñez y juventud, pero con el alto hacinamiento esa ilusión se torna imposible; se crearon los tribunales de flagrancia para agilizar las condenas, pero no se agiliza el acceso a las oportunidades reales de educación, salud, vivienda, empleo; empezaron a hacer falta espacios carcelarios para tanta gente reclusa, porque la población nacional también creció, pero no se previeron más espacios de atención penitenciaria; tampoco se autorizó la creación de nuevas plazas técnicas para la atención de la creciente población, y en consecuencia las quejas por los efectos del hacinamiento han aumentado: falta de camas, faltas espacios para visitas, para estudiar, para recrearse, etc.; se ha hecho un uso abusivo y desmedido de la prisión preventiva, tanto así que un 19.7% de la población privada de libertad, o sea alrededor de 2700 personas, se encuentran a la espera de que su situación jurídica se resuelva en definitiva a través de una sentencia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el 2011, en el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad de las Américas señaló que esta realidad estacionaria es el resultado de décadas de desatención del problema carcelario por parte de los sucesivos gobiernos, y de la apatía de las sociedades, que tradicionalmente han preferido no mirar hacia las cárceles. Así, los centros de privación de libertad se han convertido en ámbitos carentes de monitoreo y fiscalización en los que tradicionalmente ha imperado la arbitrariedad, la corrupción, la violencia y la vejación de Derechos Humanos, por lo que el hecho de que las personas en custodia del Estado se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, aunado a la frecuente falta de políticas públicas al respecto, ha significado frecuentemente que las condiciones en las que se mantiene a estas personas se caractericen por la violación sistemática de sus derechos humanos. Por ende, para que los sistemas penitenciarios, y en definitiva la privación de libertad como respuesta al delito, cumplan con su finalidad esencial: la inserción digna en la sociedad, es imprescindible que los Estados adopten medidas concretas orientadas a hacer frente a estas deficiencias estructurales.

En ese contexto, Costa Rica tiene una tasa de alrededor de 350 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes. Desde el año 2005 hasta la fecha se ha observado un crecimiento paulatino pero sin control del problema; en ese año el índice de sobrepoblación era de un 4% y en la actualidad es de un 35%, de acuerdo con información suministrada por la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz, si bien la Administración Penitenciaria ha realizado esfuerzos por disminuir la sobrepoblación, solamente se ha logrado disminuir un total de 9 puntos porcentuales del año 2017 al 2018 lo cual es un número considerable pero insuficiente para llegar a disminuirla por debajo del

¹⁸ La información estadística de este apartado fue suministrada por la Dirección General de Adaptación Social el 06 de abril del 2018.

20% que recomiendan los estándares internacionales. El hacinamiento continúa siendo alarmante en la mayoría de los centros penitenciarios, por ejemplo en el Centro Penitenciario Nelson Mandela la sobrepoblación alcanza el 134.58%, pues posee una capacidad de 347 personas y alberga 814.

Por otra parte, del 35% de hacinamiento, se estima que alrededor de un 23% duerme en el suelo con únicamente una cobija y una espuma; situación totalmente lesiva a la dignidad humana y que ubica a la población ante un inminente riesgo de lesión de otros derechos como la salud y la buena convivencia.

Los cinco centros penitenciarios con mayor nivel de hacinamiento en el sistema penitenciario, son los siguientes:

Centro Penitenciario	Capacidad Real	Sobrepoblación	Porcentaje
Nelson Mandela	347	467	134.58%
26 de julio	598	447	74.74%
San José	560	311	55.53%
Carlos Luis Fallas	810	411	50.74%
Luis Paulino Mora	704	343	48.72%
Total	10553	3678	34.85% Ponderación de porcentajes globales
Fuente: Ministerio de Justicia y Paz			
Elaborado por: Dirección de Protección Especial, DHR.			

En reiteradas ocasiones la Defensoría ha advertido que el hacinamiento lesiona el derecho a un espacio físico apto y adecuado; como también los derechos al trabajo, la educación, la salud, la alimentación, la buena convivencia, la seguridad, al debido proceso y a la consiguiente justicia pronta y cumplida, ya que en lo referente a la atención técnica entre otros es simplemente imposible el goce correcto, en tiempo y forma, de estos derechos.

La situación se ve agravada debido a que no se han aprobado las gestiones necesarias para incrementar el personal técnico y administrativo en los centros penitenciarios, en consecuencia la atención técnica resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de la población penitenciaria: se acumulan las solicitudes de valoraciones ordinarias, cuando deberían de efectuarse automáticamente, lo mismo sucede con las solicitudes de visita íntima, y de los cursos que forman parte del plan de atención técnica.

El sistema penitenciario cuenta en la actualidad con un total de 220 técnicos para atender un total de 14 231 personas privadas de libertad; distribuidos de la siguiente manera:

Derecho	Trabajo Social	Psicología	Orientación	Educación
48	59	42	66	19
Fuente: Ministerio de Justicia y Paz				
Elaborado por: Dirección de Protección Especial, DHR.				

La situación resulta claramente insuficiente para brindar una atención eficiente a la población, pues, por ejemplo, en el centro penitenciario Nelson Mandela, que es el que presenta la mayor sobrepoblación, se dispone solo de 3 orientadores, 3 trabajadores sociales, 1 psicólogo y 3 abogados, para atender 814 personas privadas de libertad.

La nueva política penitenciaria: hay que pasar de las buenas intenciones a las acciones efectivas

Durante los meses de noviembre y diciembre del 2017, la Dirección de Protección Especial participó junto a funcionarios del Ministerio de Justicia, la Defensa Pública, el Juzgado de Ejecución de la Pena, en varias sesiones de trabajo brindando aportes y propuestas para elaborar una Política Penitenciaria, que transversalice los derechos humanos en el abordaje a la población privada de libertad.

Entre las propuestas presentadas se destaca:

- Formalizar un sistema de recepción de solicitudes y de quejas presentadas por la población privada de libertad.
- Formalizar la recepción de las solicitudes de atención médica.
- Socializar a la población privada de libertad los alcances de la política penitenciaria.
- Incorporar a la sociedad civil dentro de la fiscalización de la política penitenciaria.
- Necesidad de generación del plan de acción de la Política Penitenciaria.

La reciente aprobada Política Penitenciaria reafirma el ideal humanista de colocar a la "persona" en el centro de atención, dejando de concentrarse, de clasificarlos y estigmatizarlos por el tipo de delito cometido, para ello se requiere de un enfoque individualizado, de manera tal que se les posibilite a las personas privadas de libertad una reinserción digna y efectiva en la sociedad, mediante la dotación de herramientas educativas y capacitativas, de utilidad laboral una vez finalizada la prisionalización.

Si bien la labor de custodia de la población penitenciaria corresponde al Sistema Penitenciario deben participar en su atención otras instituciones, de manera coordinada conforme a un plan de acción integral: la Defensa Pública, los Jueces de Ejecución de la Pena, el Instituto Costarricense de Drogas, el Ministerio de Justicia; el Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, para que la atención se brinde conforme a las condiciones biopsicosocioculturales de cada persona privada de libertad.

Las labores efectuadas por el Ministerio de Justicia para maximizar el uso de los centros semi-institucionales iniciadas con las Circulares 05-15 y la 08-16 del Instituto Nacional de Criminología, son loables, sin embargo, aunque el egreso se realiza conforme a una serie de requisitos, persisten deficiencias en el seguimiento de manera que se evite la reincidencia delictiva, este reto le corresponde a la recientemente creada Unidad de Reinserción Social del Ministerio de Justicia. A la fecha, los centros semi-institucionales se encuentran colapsados, habrá que invertir en infraestructura para fortalecer este programa alternativo.

Así como construir más y más prisiones no soluciona el problema de la sobrepoblación penitenciaria, tampoco se soluciona sacando personas privadas de libertad sin que estén preparadas para reinsertarse en la sociedad, lo que hay que disminuir es el encarcelamiento, dejando la pena de privación de libertad solo para los casos extremos de personas que requieren de un proceso de resocialización en el que incorporen valores de respeto a la vida, la integridad y demás derechos de sus semejantes.

Las Unidades Productivas -conocidas como Unidades de Atención Integral (UAI)-, son una alternativa diferentes al modelo de prisión tradicional; el proyecto con el BID tenía previsto construir 8 unidades, pero en 4 años solo se han construido 3, quedando pendientes las otras 5, así como la incorporación del INA en el proceso de formación, de lo contrario podrían convertirse en una simple cárcel más como las otras.

Queda pendiente la elaboración del plan de acción de la política penitenciaria para "amarrar" desde este el abordaje interinstitucional que garantice una intervención interinstitucional coordinada y efectiva; la participación de organizaciones de la sociedad civil, de la academia y de la empresa privada en la línea de la reinserción social; la implantación de un modelo de prisionalización respetuoso de los derechos humanos en el que se tenga acceso a oportunidades educativas, capacitativas y laborales; y la evolución hacia la desprisionalización.

Las amenazas a la integridad física: un riesgo constante acrecentado por el hacinamiento

Durante el 2017 se llevó a cabo una mejor coordinación con las autoridades del Ministerio de Justicia, lo que permitió atender de forma más expedita las numerosas denuncias que interpone la población privada de libertad. Específicamente, se logró disminuir el tiempo de intervención de la administración penitenciaria en los casos en los que está en juego la vida o la integridad física de las personas privadas de libertad. Es preocupante la cantidad de denuncias que se reciben en la Institución, por agresiones físicas o psicológicas, y por amenazas de muerte.

Recurriendo a mecanismos más ágiles y rápidos, como el correo electrónico, se ha logrado que las personas denunciadas puedan ser reubicadas, a tiempo, en otros espacios en donde no tengan problemas convivenciales y, de esa manera, salvaguardar su integridad física y su vida.

La visita íntima: un derecho restringido por el hacinamiento y la falta de personal

En el periodo 2017-2018 se han recibido múltiples denuncias de parte de personas privadas de libertad en diferentes centros penitenciarios, pues pese a que solicitan en tiempo y forma el otorgamiento de la visita íntima, no se las aprueban en el plazo de 2 meses establecido en el Reglamento del Sistema Penitenciario.

En la totalidad de los casos se ha demostrado que la situación obedece a la falta o escaso personal encargado de atender las solicitudes y efectuar las entrevistas tanto al solicitante como a su pareja. Se ha observado que desde el ingreso de la solicitud hasta la entrevista transcurre más de un mes, generando un efecto en cadena de atrasos administrativos que se acumulan hasta la emisión de la resolución final, hasta tres o más meses después de efectuada la solicitud.

Es plenamente justificable e indiscutible que ante el aumento de la población privada de libertad debe aumentarse el personal técnico y administrativo encargado de los servicios de educación, salud, recreación, contacto familiar, trabajo que el Estado tiene la obligación de brindarle a esta población recluida, y, por lo tanto, vulnerable a la violación de sus derechos; esta situación está repercutiendo en dilaciones en las valoraciones técnicas, las solicitudes de emisión de carnet de persona menor de edad, los trámites de visitas familiares, los permisos especiales de salida, entre otros.

Y, a la vez, deviene en un aumento en las quejas en la Defensoría de los Habitantes y en la Sala Constitucional, teniendo el escaso personal que abocarse a elaborar informes explicativos y justificativos de una situación injustificable.

2.4.4 Personas mayores¹⁹

A partir de la entrada en vigencia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, mediante las diversas estrategias de defensa y promoción de los derechos de esta población, la Defensoría de los Habitantes ha prestado especial atención a diferentes acciones y prácticas de respuesta ofrecidas por la institucionalidad pública –como las que se exponen a continuación-, con la finalidad de impulsar la aplicación del “enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor,²⁰” tal y como lo establece en forma vinculante dicho instrumento regional.

Avances en el Consejo de Transporte Público hacia el trato diferenciado a las personas mayores

En relación con las quejas por el incumplimiento del descuento tarifario a favor de las personas mayores en el servicio de autobuses, y por el maltrato de los choferes hacia estas personas, se ha contado con la disposición de la Dirección Ejecutiva del Consejo de Transporte Público de revisar el procedimiento de investigación de denuncias para su adecuada rectificación, así como para reducir los plazos de resolución de forma razonable y oportuna, en atención a los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa y los derechos fundamentales de las personas mayores.

Asociado a esto, se suma el convenio que suscribieron el CTP, el CONAPAM, el Ministerio de Seguridad Pública, la Dirección de Tránsito del MOPT y el Sistema de Emergencias 911, en junio del 2016, en aras de hacer efectivo el trato diferenciado para las personas mayores creando un procedimiento o protocolo para la “atención de denuncias sobre abuso y maltrato en el servicio de transporte público.²¹”

En este orden, cabe subrayar que el enfoque diferencial se materializa por medio de lineamientos específicos que adoptan las instituciones públicas, tales como las competentes en el abordaje de esta temática. De modo que el acuerdo citado o protocolo para la atención de las denuncias de las personas mayores se enmarca dentro de las acciones tendientes a hacer efectiva la atención preferencial de esta población, significando un punto de partida para guiar a las funcionarios y funcionarias responsables de la protección y garantía de los derechos de este grupo etario en el uso y disfrute del servicio de transporte público, modalidad autobús.

A la fecha, la Defensoría se plantea la evaluación de la mejora real en la gestión de las denuncias por parte del CTP, y la revisión del informe solicitado a ese órgano sobre la aplicación y evaluación del procedimiento de denuncias establecido a nivel interinstitucional, con miras a emitir las recomendaciones procedentes para la integración del enfoque diferencial en la gestión del CTP de manera progresiva como desarrollo del principio de igualdad y no discriminación y de cara a una verdadera política de Estado en materia de vejez y envejecimiento.

19 A partir de la suscripción de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en junio del 2015, el término utilizado para designar a este sector poblacional es “personas mayores”.

20 Artículo 3, inciso j) del capítulo II sobre los principios generales de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

21 En términos generales, el acuerdo interinstitucional establece que las personas que sufran “agresión, abuso y maltrato en el servicio de transporte público” pueden interponer la denuncia por medio de la línea de emergencias 911, en las Delegaciones Policiales, en las Delegaciones de Tránsito, las oficinas centrales del CONAPAM, redes comunitarias de cuidado y en el CTP. Al efecto, se configuró una dirección electrónica en CONAPAM, al igual que en el CTP. Según se indica, una vez recibida la denuncia en el 911, en caso de requerirse una intervención inmediata, los primeros respondedores son las delegaciones de tránsito y de la fuerza pública, caso contrario, si no lo amerita se traslada la denuncia al CTP. Cabe aclarar que igualmente las denuncias pueden presentarse en las instancias señaladas para ser trasladadas al CTP para su trámite y resolución.

También es posible el enfoque diferencial en la gestión de las listas de espera

Por más de un quinquenio y no siendo la excepción el período que corre este informe, la Defensoría ha continuado recibiendo numerosas quejas de personas mayores debido a que su condición de vejez, no es tomada en cuenta a la hora de que les programan las citas para cirugías (cadera, cataratas, próstata), o en el de otorgamiento de ayudas técnicas (prótesis, audífonos) o en los diversos procedimientos de diagnóstico que requieren, según los diversos padecimientos que presentan.

De igual forma, la Defensoría no ha cesado en señalarle a la CCSS la exigencia de tener presente las condiciones particulares de las y los pacientes en razón de la vejez, pues es diferente la forma en que envejece cada persona, ya que obedece a la confluencia de diversos factores genéticos, sociales y económicos, entre otros, que trascienden a los actuales considerados en la gestión de las listas de espera utilizados por esa institución. Esto, sin perjuicio de las características o condiciones que distinguen a la persona mayor como lo es el género, la etnia, la orientación sexual y de género, solo para mencionar algunas contempladas en las recomendaciones emitidas a la gerencia médica de la institución, tantas veces denunciada.²²

Esta perspectiva implica que se debe utilizar el enfoque diferencial a favor de las personas mayores, en salvaguarda de sus derechos, en especial del derecho a la salud en condiciones de igualdad, sin menoscabo de los criterios de prioridad que rigen el manejo de las lista de espera, y, por supuesto, de los y las demás pacientes que necesitan de una atención prioritaria. Priorizar a las personas mayores mediante un trato diferenciado se traduce en una acción institucional orientada al análisis y revisión de los criterios médicos y técnicos aplicados a la fecha, sin olvidar que este es solo uno de los elementos del gran desafío, que deberá asumir el sistema de seguridad social, como resultado de la composición demográfica de la sociedad costarricense y el aumento porcentual de la población mayor, cuyo peso es cada vez más evidente en los servicios de salud.

Es criterio de esta Defensoría que la CCSS no ha efectuado los esfuerzos necesarios que impone la incorporación del enfoque diferencial, esto pese a la oficialización de la "*Política Institucional para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor*", con la cual se pretende la promoción de una atención preferencial e inclusiva de las personas mayores, pero que aún dista mucho del cumplimiento de los compromisos relativos a los derechos humanos reconocidos a las personas mayores, como se ha podido apreciar en el abordaje de los casos concretos.²³

El Régimen No Contributivo de pensiones: otra apuesta hacia el enfoque diferencial

Entendida la dimensión del enfoque diferencial como una herramienta que se integra en los planes y acciones de las instituciones públicas para propiciar una gestión tendiente a reducir las brechas sociales y económicas, la Defensoría ha apostado a que esta práctica contribuya a asegurar el derecho de las personas mayores a recibir el amparo económico del Estado a través del Régimen No Contributivo (RNC) de Pensiones.

Bajo esta tesitura, durante el presente período se ha tenido un acercamiento con las autoridades regionales y analistas directas del RNC, para conocer las limitaciones operativas y presupuestarias que pudieran tener, y analizar los procedimientos utilizados, como guía para romper con el enfoque generalizado y financiero utilizado hacia la población beneficiaria del programa, generando así mayor conciencia sobre la especificidad y necesidades de la población adulta mayor.

22 Expediente No. 193891-2015-SI.

23 Informe Final No. 13230-2017-DHR (PE) del 2 de noviembre de 2017.

El avance obtenido en la agilización de la gestión de las quejas por el retraso en la resolución de las solicitudes de pensión de las personas mayores, es notorio y esperanzador. Asimismo, se logró comprobar las restricciones presupuestarias alegadas por los gestores del régimen, así como las gestiones realizadas a efecto de obtener mayor contenido económico. Sin embargo, estas decisiones no dependen del nivel local ni regional, las responsables de los desequilibrios en la asignación de cuotas a las regiones de mayor pobreza y de mayor concentración de población adulta mayor, son la gerencia de pensiones y la gerencia financiera.

Consecuentemente, la Defensoría hace un llamado a la Administración para que el enfoque diferencial sea fortalecido dentro la política social del Estado y de Buen Gobierno realizando las evaluaciones correspondientes para garantizar la cobertura y la gestión eficiente del programa para garantizar el derecho de las personas mayores de acceder al beneficio del Régimen No Contributivo de Pensiones.

Red de Cuido, alternativa de atención diferenciada para personas mayores

La Defensoría ha reconocido que la Red de Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores puede constituirse en un mecanismo de protección social para prevenir y atender los factores de riesgo que presentan estas personas ante el abuso, maltrato y abandono. Sobre todo porque la pretensión de la Red se centra en la atención de las condiciones particulares de las personas mayores cuando se encuentran en pobreza básica o extrema, carentes de redes de apoyo familiar o comunal, en estado de dependencia o en riesgo social y les brinda respuestas diferenciadas, según las necesidades específicas de cada persona.

Por consiguiente, la efectividad de la Red de Cuido debe irse evaluando según la puesta en práctica de las diversas modalidades de atención o servicios de apoyo que contempla, lo que facilitará observar el desarrollo progresivo del enfoque diferencial y su consolidación hacia la igualdad e inclusión social.

En el presente período, la Defensoría registra varias quejas relacionadas con el ingreso de las personas mayores en las diferentes redes de cuidado existentes. Algunos casos denuncian que se les rechazó de plano; otros que se encuentran a la espera de estudios socioeconómicos; y otros que califican para el programa, pero la Red aduce falta de presupuesto para financiar el ingreso de más personas o para brindar la alternativa de cuidado o apoyo que requiere la persona interesada.

Se entiende el aumento de la demanda por parte de la población mayor debido a las distintas situaciones que viven, en contextos de abuso, maltrato y abandono, sin embargo, a la fecha la Defensoría no ha recibido una explicación del CONAPAM, como ente articulador de la red a nivel nacional, que contribuya a analizar la capacidad del programa y el avance del mismo hacia un sistema de corresponsabilidad social que involucre al Estado y a la sociedad civil, a lo público y a lo privado, para asegurar las condiciones mínimas de respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas mayores.

La Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021: expresión de un trato diferenciado

El enfoque diferencial debe ser en sí mismo el lineamiento de la planeación de la política pública en materia de vejez y envejecimiento para la realización de los derechos de la población adulta mayor. Sin embargo, dado lo avanzado del plazo establecido para su entrada en vigencia, la Defensoría ve con suma preocupación la debilidad de la Administración para articular el proceso que implica su implementación y la concertación de las acciones entre el Estado y la sociedad civil. En igual sentido, se aprecia la propuesta de ciertas acciones que responden a algunos de los cinco ejes que contempla la política, y que derivan de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes.

Interesa mencionar en razón de la urgencia de su realización, la “Línea Dorada” configurada a partir de la recomendación de esta Defensoría de crear un “Despacho de Atención de Llamadas de Emergencias en el Servicios de Emergencias 9-1-1” pues los protocolos aplicables no hacían diferenciación entre las personas usuarias, en consecuencia no se atendía con urgencia a las personas por su condición de la vejez. De igual forma, es oportuno mencionar el Albergue Temporal para las personas mayores como ubicación transitoria hacia una reubicación permanente en razón de ser víctimas de violencia.

Por tanto, resulta imperativo advertir la urgente necesidad de traducir la Política de Vejez y Envejecimiento en acciones y actividades concretas y articuladas, según los diversos actores institucionales y particulares, como garantía de una gestión efectiva y eficiente del desarrollo alcanzado en materia de derechos humanos de este sector poblacional.

2.4.5 Personas LGBTI

Acciones para la implementación de la resolución OC/24-17 de la Corte IDH

La opinión consultiva OC/24-17 emitida ante la solicitud planteada por del Estado costarricense, define el alcance de las obligaciones internacionales derivadas de la Convención Americana de Derechos Humanos –CADH por sus siglas- y otros instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, relacionados con el reconocimiento de la identidad de género autopercibida y el vínculo entre parejas del mismo sexo. En este sentido, la opinión es extendible a la geografía costarricense, para responder a demandas de la población LGBTI en toda la región.

Con la emisión de la opinión consultiva, la Institución inició las gestiones ante las instancias responsables de su implementación, empezando con el Tribunal Supremo de Elecciones –TSE-, como responsable de la emisión de la documentación oficial de la identidad de las personas y de la oponibilidad ante terceros de los vínculos entre parejas del mismo sexo; y siguiendo con la Dirección Nacional de Notariado.

El TSE informó que había conformado una comisión interna para el análisis de las modificaciones que se deben realizar en los procedimientos internos de la Dirección de Registro Civil ante el contenido de la Opinión. En virtud del proceso electoral, para mayo de 2018 el TSE mantenía pendiente de la definición de las acciones para la implementación de la OC/24-17, cien solicitudes para el cambio del nombre y el género registral y 6 para el reconocimiento del vínculo.

En la Defensoría se encuentran en trámite ocho expedientes relacionados con el reconocimiento de la identidad autopercibida y uno sobre los efectos del vínculo.

En la sesión extraordinaria No. 49-2018 del 14 de mayo de 2018 el TSE conoció el informe rendido por la comisión interna, acogiendo las recomendaciones emitidas en el sentido de:

1. La modificación del nombre de la información registral con el fin de garantizar de que éste se corresponda con la identidad de género autopercibida, por una única vez y previa firma de un consentimiento informado.
2. Se elimina la indicación del sexo registral en la cédula de identidad pero sin que se realice una modificación en el asiento registral de la base del Registro Civil.
3. Determina que la posibilidad de inscripción de los matrimonios entre parejas del mismo sexo excede a las competencias del Tribunal por requerir la eliminación del artículo 14.6 del Código de Familia, norma que declara imposible este tipo de matrimonio. En su lugar, se procederá a la realización de una anotación marginal en el estado civil de las personas que presenten docu-

mento idóneo, a la espera de la derogación o declaratoria de inconstitucionalidad de dicha norma.

4. Para el cumplimiento de las recomendaciones acogidas, se reforma el Reglamento del registro del estado civil –Decreto No. 06-2011 del 3 de mayo de 2011- y el Reglamento de la cédula de identidad con nuevas características –Decreto No. 9-2016 del 16 de agosto de 2016-.

Las medidas anunciadas por el TSE constituyen un importante avance en el reconocimiento de los efectos que tiene la Opinión sobre la institucionalidad y la legislación del país y que considerando la naturaleza estructural de la discriminación en contra de la población LGBTI, deben ser objeto de revisión y profundización. En este sentido, la DHR se concentra en el análisis y emisión de recomendaciones sobre las acciones acordadas por el TSE, así como por parte de otras autoridad, con el fin de garantizar que estas efectivamente reconozcan el derecho a la identidad de género y el reconocimiento del vínculo entre parejas del mismo sexo y los efectos que sobre los derechos debe tener éste.

En relación con la Dirección Nacional de Notariado, ante la gestión realizada por la Defensoría, el Consejo Superior Notarial prohibió a las y los notarios públicos del país la realización de matrimonios en el tanto no exista una sentencia de la Sala Constitucional o reforma legal al artículo 14.6 del Código de Familia.²⁴ En contra de este acuerdo, la Defensoría interpuso un recurso de reconsideración en el que se exponen las implicaciones jurídicas que tienen las opiniones jurídicas emitidas por la Corte, a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de la obligación de ejercer un control de convencionalidad a partir de la jurisprudencia y la doctrina internacional en materia de derechos humanos. Los argumentos expuestos en el recurso administrativo, fueron reiterados por la Institución en una coadyuvancia a la acción de inconstitucionalidad planteada en contra del acuerdo del Consejo.²⁵

El proceso de implementación por parte del Estado costarricense de la OC/24-17 apenas inicia pero representa importantes retos tanto para la institucionalidad como para la sociedad costarricense. El principal, es la comprensión de que los derechos humanos refieren a la cotidianidad de las personas, de sus necesidades y aspiraciones y que, como tales, deben reflejarse en el quehacer del Estado.

En el proceso que tuvo como resultado la emisión de la OC/24-17, la Defensoría brindó información sobre la realidad jurídica y política del país sobre los temas consultados, y, en la etapa de implementación tiene previsto acompañar y asesorar a la institucionalidad pública en procura de que las acciones que se realicen estén encaminadas al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado costarricense.

Aumento de los discursos de odio

En los últimos años se ha venido presentado en Latinoamérica un aumento de los cuestionamientos a las acciones nacionales e internacionales realizadas por los Estados para el reconocimiento de derechos a determinados sectores de la población, entre los que se encuentran los derechos de la población LGBTI.

En Costa Rica estas discusiones se iniciaron desde que se puso en discusión el reconocimiento del vínculo entre parejas del mismo sexo; se incrementó con la emisión de la resolución sobre el caso *Artavia Murillo vs. Costa Rica –Fertilización *in vitro**, por parte de la Corte IDH; y con la reciente opinión consultiva, notificada por la Corte al país a menos de un mes de la realización de la primera ronda electoral -9 de enero de 2018-, el reconocimiento del matrimonio igualitario y del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, se constituyeron en un elemento recurrente en la discusión electoral. La Defensoría observó con preocupación cómo esta discusión dio espacio al surgimiento en la sociedad de discursos de negación de los derechos y legitimación de la discriminación y la violencia.

24 Acuerdo 2018-02-024 del 18 de enero de 2018.

25 Sala Constitucional, expediente No. 18-001262-00007-CO.

En el caso de la población LGBTI, en redes sociales se informaron algunos casos de agresión a personas en razón de su orientación sexual e identidad de género, sin embargo, el empleo de estos mecanismos para denunciar conductas violatorias de sus derechos, debe de ir aparejado de la denuncia formal mediante los mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico para la investigación y sanción cuando se trata de la violación de sus derechos.

Pasada la segunda ronda electoral, en la DHR se han presentado denuncias que reflejan un retroceso en los logros obtenidos en el reconocimiento de los derechos de la población LGBTI. La denuncia de maltratos en contra de personas trans en los servicios que brindan las instituciones públicas, con importantes niveles de violencia verbal, o bien, la reiteración del concepto de orden público para atacar los inconvenientes derivados del comercio sexual por parte de mujeres trans en determinadas comunidades, constituyen denuncias semejantes a aquellas recibidas por la Institución hace más de una década.

Un elemento adicional vinculado a la legitimación de discursos de violencia y que involucra el cumplimiento de otras obligaciones internacionales en materia de derechos humanos asumidas por el Estado costarricense, refiere a la necesaria protección de las personas defensoras de derechos humanos. La ONU reconoce el papel que tienen los y las defensoras en el cumplimiento de las obligaciones generales del Estado de garantizar, proteger y respetar los derechos humanos, así como su universalización. Estas obligaciones específicas están contempladas en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas²⁶ conocida como Declaración sobre los Derechos de los Defensores de los Derechos Humanos. La generación de un mecanismo o protocolo de actuación para tratar las situaciones de amenaza o riesgo al ejercicio de los derechos vinculados a la actividad de defensa en los términos de esta declaración, es una labor que no debe ser postergada más tiempo por el Estado.

2.4.6 Personas con discapacidad²⁷

Durante el periodo de este informe han persistido las quejas por falta de acceso al espacio público: aceras, calles, plazas, parques, edificios públicos y privados, y falta de adecuación de las unidades de transporte, principalmente en las regiones Chorotega, Norte, Brunca, Atlántica, Pacífico Central y región Sur del país.

Lo mismo sucede con el acceso a los servicios de salud, se ha detectado que la ventanilla preferencial en los hospitales no funciona adecuadamente; asimismo, en diversos hospitales se incumplen las disposiciones de la Ley 7600 –que garantiza la accesibilidad-; y se incumple lo relativo al correcto uso de los espacios preferenciales en los estacionamientos.

Se continúan invisibilizando las necesidades de las personas con discapacidad en la asignación de los subsidios para la compra de vivienda (bono de vivienda).

La gestión del Régimen No Contributivo de Pensiones no resulta eficiente para atender y resolver oportunamente las solicitudes recibidas por parte de las personas con discapacidad tanto en pobreza como por discapacidades específicas –v.gr. parálisis cerebral profunda–.

26 Resolución de la Asamblea General No. A/RES/53/144.

27 El estado de situación de derechos de esta población se desarrolla en el apartado de este informe correspondiente al Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

2.4.7 Personas en situación de pobreza

La Carpio: ¡A cuatro años de iniciada la titulación, nada que avanza!

En el 2014 la Defensoría de los Habitantes aplaudió el inicio de la titulación en La Carpio, pues en ese momento el Estado costarricense honraba el compromiso asumido con la comunidad, otorgándoles el derecho a la propiedad a las y los 40.000 habitantes que vivían en una condición de inestabilidad jurídica al no tener ningún documento que los legitimara como propietarios de sus viviendas y de su comunidad, ambas construidas únicamente con el esfuerzo de su propio trabajo.

Sin embargo, cuatro años después solamente se concluyeron las labores de titulación del barrio San Vicente y se iniciaron los trabajos en Pro Desarrollo, el cual va apenas en un 10%, debido a una serie de obstáculos burocráticos que se han presentado en el Instituto Mixto de Ayuda Social, y que la comisión interinstitucional, conformada para el efecto y coordinada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, no logró solventar, pese a todas las reuniones mensuales.

Asimismo, se está a la espera del desarrollo de un plan maestro por parte de la Fundación Costa Rica Canadá la cual es la entidad encargada de desarrollar el Bono Colectivo dentro de la comunidad tendiente a dotar de una mejor infraestructura y orden a la totalidad de vecinos de La Carpio.

La titulación de La Carpio se realiza en cumplimiento de las recomendaciones debidamente fundamentadas en la legalidad emitidas por la Defensoría en el año 2005²⁸, cuyo seguimiento mantiene abierto aún esta Defensoría.

2.4.8 La Policía: actuaciones y omisiones

El resurgimiento de las redadas de limpieza social: el paso atrás de cada administración gubernamental

Durante el mes de julio del 2017 la Defensoría de los Habitantes observó que todas las mañanas, entre las 7 y las 8 a.m., de varios vehículos policiales tipo "cajón", era bajada gran cantidad de personas en situación de indigencia, en la antigua Caseta 12 de la Policía, ubicada en Barrio México de San José.

Preventivamente, el 14 de julio la Defensoría procedió a realizar una inspección de las celdas, se fotografiaron las Hojas de Aprehendidos de ese día, y se determinó lo siguiente:

- Que por orden superior estaban realizando operativos de "limpieza", en las mañanas y en las tardes, en todo el casco metropolitano, para bajar la incidencia de asaltos callejeros.
- Que se detenía solo a personas "habituales" de la zona o "reconocidas" por su actividad delictiva, para investigar si tenían asuntos policiales o judiciales pendientes.
- Que si las personas portaban los documentos de identidad al día y no aparecía ningún asunto pendiente lo más que permanecían detenidos eran veinte minutos; de hecho ese día no había ninguna persona en las celdas de la caseta.
- Que a las personas a las que les decomisan pequeñas cantidades de droga las reseñaban e incluían en una base de datos, y después de varias incidencias las ponían a la orden del Ministerio Público.

28 Informe Final con Recomendaciones 17996-22-2004-IO del 17 de marzo del 2005, rectificado mediante Resolución del Recursos de Reconsideración correspondiente al oficio No. 06394-2005-DHR del 1 de julio del 2005.

- Que de acuerdo con la Hoja de Aprehendidos del día 14 de julio del 2017, hasta las 9.15 de las mañana habían registradas 31 personas, y seguían llegando vehículos policiales con más detenidos.

Si bien, tras la intervención de la Defensoría de los Habitantes²⁹ las autoridades policiales procedieron a rectificar sus actuaciones y a aclarar los procedimientos empleados, es propicia la ocasión para recordarle a las autoridades gubernamentales, en particular a las del Ministerio de Seguridad Pública que: "las 'redadas' constituyen un procedimiento ilícito que no contribuye a resolver el problema de la delincuencia, son detenciones colectivas o sucesivas de personas, pero su ilegalidad no radica solo en el hecho de que sean colectivas -lo cual agrava la situación- sino en que son injustificadas, discriminatorias y contrarias a los derechos humanos."³⁰

Adicionalmente, la Defensoría de los Habitantes le solicitó información a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia sobre la atención que le brindan a las personas en situación de indigencia con problemas de drogadicción que deambulan y pernoctan en las calles y lotes baldíos de las principales ciudades del país, de lo cual se informará en el informe final del caso.

Proceso de desalojo administrativo en las fincas Chánguena y Térraba

La ejecución de desalojos arbitrarios ha sido una constante en las denuncias interpuestas por los y las habitantes. Esto pues, la ejecución de desalojos es una actuación del Estado que no debe afectar los derechos humanos. Los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generado por el Desarrollo³¹ señalan que en los desalojos confluyen diversas obligaciones contraídas por los Estados como el derecho a la vivienda digna³² y el derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación. Asimismo, las acciones del Estado en esta materia inciden también en la intensificación de la conflictividad social al afectarse los derechos a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad de la persona, a la seguridad de hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes y a la libertad de circulación.³³ Pero, además, el desalojo de importantes grupos de población puede conllevar a la pérdida de vínculos comunitarios, creados a lo largo de los años, y a exponer a las personas a una movilidad forzada y al desarraigo.

Lo anterior es el caso de los procesos de desalojos de las fincas Chánguena y Térraba, en la zona sur del país, en los que la Defensoría ha venido interviniendo desde el 2015. La atención de estos procesos de desalojo fue asumida por la Comisión de Atención Integral para los Desalojos³⁴ -CAID- como instancia política de coordinación interinstitucional e instancia de decisión en el caso de los procesos de desalojo administrativo y judicial que con son considerados de vulnerabilidad social.

29 Investigación de oficio No. 241760-2017.

30 Al respecto puede consultarse el voto N° 3311-94 de la Sala Constitucional: "Para la Sala Constitucional, no hay fundamento legal en la Constitución Política que autorice a los miembros de la Fuerza Pública a realizar las redadas; es decir, 'los arrestos genéricos e indiscriminados'. En razón de ello, lo que procede es la privación de la libertad al tener un indicio comprobado de la comisión de un delito, tal y como lo exige el artículo 37 de la Carta Magna.", y los Informes Finales con Recomendaciones No. 9930-22-00 del 21 de diciembre del 2000 y No. 16424-22-2004-IO del 4 de junio del 2004 emitidos al Ministerio de Seguridad Pública.

31 Relatora Especial sobre una vivienda adecuada. Informe p A/HRC/4/18 presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en el año de 2007.

32 Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 27 párrafo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

33 A/HRC/4/18. Párrafo 6.

34 Creada por el Decreto Ejecutivo No. 39277 MP-MSP-JP-MIVAH-MDHIS.

Con la conformación de dicha comisión se procura garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales en DDHH respecto a los desalojos; pero es importante su revisión para evitar que la intervención de esta Comisión o cualquier otra creada para el mismo fin, no constituya una instancia de dilación en la ejecución de decisiones legítimas, afectando a terceros involucrados o generando incertidumbre en quienes buscan solucionar su necesidad de vivienda y de la tierra.

Durante la última intervención policial en 2016, se presentaron algunas situaciones de violencia. Es importante tener presente que la decisión de realizar un desalojo no le corresponde a Policía pues son meros ejecutores de la decisión adoptada por las autoridades administrativas –en virtud del inciso 2 del artículo 149 de la Ley General de la Administración Pública- o judiciales –art. 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial-. Es decir, que no es a la Policía a la que debe de reclamársele la procedencia o legalidad de la decisión.

La responsabilidad de la Policía está en el ejercicio de la fuerza que despliegan al momento de la ejecución, pues sus actuaciones manifiestan el monopolio del uso legítimo de la fuerza a favor del Estado. En este caso, el uso desmedido de la fuerza no se presentó en el proceso de ejecución del desalojo en el 2015, sino en las acciones desplegadas por la Fuerza Pública durante las protestas realizadas, en febrero del 2016, por algunas de las personas ocupantes de los terrenos.

En el informe final del caso, la Defensoría le recordó a las autoridades policiales que la protesta social se ejerce en el ejercicio de un conjunto de derechos tutelados por el derecho internacional de los derechos humanos: la libertad de expresión y opinión y el derecho de reunión pacífica³⁵. Si bien no estamos ante derechos que sean absolutos, cualquier restricción debe cumplir con el *test* estricto de proporcionalidad³⁶ reconocido tanto por la Corte IDH como por la Sala Constitucional para la limitación de los derechos humanos.

En el caso de marras, la Institución llamó la atención a las autoridades policiales con respecto a la aplicación de algunas figuras penales que suelen emplearse en el caso de manifestaciones. El primero es el delito de obstrucción de vía pública previsto en el artículo 263 *bis* del Código Penal y el cual sólo procede frente a la obstrucción total de la vía, y no en casos de obstrucción parcial. Otro tipo penal empleado en casos de protesta social, es el delito de resistencia previsto en el artículo 312, empleado por la Fuerza Pública en febrero de 2016 cuando se procedió a la detención de siete personas por la presunta comisión de esta conducta.

Actuaciones arbitrarias de las Policías Municipales

Con motivo de una queja interpuesta por una habitante contra la sección de tránsito de la Policía Municipal de la Unión, la Defensoría de los Habitantes emitió las recomendaciones correspondientes a la situación denunciada, y, en lo general, para que se proceda a realizar una revisión integral del Reglamento de la Policía Municipal de Tránsito, de manera que los requisitos de la investidura policial, las funciones y atribuciones, las obligaciones y prohibiciones, se adecúen a la legislación nacional en materia de policía, así como a los parámetros internacionales de derechos humanos.³⁷

Como es sabido, la Policía Municipal no está incluida dentro de las distintas fuerzas de policía que se describen en la Ley General de Policía (Ley N° 7410), tampoco existe una ley específica que le brinde

35 Informe final del expediente No. 195433-2015-SI.

36 (1) definición de forma precisa y clara en una ley formal y material preexistente; (2) las sanciones deben estar orientadas al logro de objetivos autorizados por el Ordenamiento Jurídico; y (3) deben ser necesarias en el marco de una sociedad democrática para el logro de los fines que se buscan; proporcionadas a la finalidad perseguida; e idóneas para obtener el objetivo que pretenden lograr.

37 Informe Final con Recomendaciones del expediente No. 237238-2017.

sustento legal,³⁸ y aunque la Sala Constitucional ha determinado que su existencia no contraviene el orden constitucional, también ha advertido que sus funciones no pueden equipararse con las de la Fuerza Pública.³⁹ La Sala condiciona su afirmación al cumplimiento de dos aspectos: 1) que las acciones de la policía municipal se circunscriban a la jurisdicción territorial del cantón para lo cual debe regularse su operación y funcionamiento, de manera que no interfiera con las de la Fuerza Pública, y 2) que la labor de la policía municipal se limite a la vigilancia y control de los servicios propiamente comunales (cuidado de los parques, protección de los edificios municipales, control sobre las ventas estacionarias y ambulantes, fiscalización de los patentados de licores y centros de juegos permitidos), en coordinación y colaboración con los cuerpos de policía legalmente existentes.

Este gran vacío legal debe de solventarse mediante la aprobación de una ley general que regule las funciones y atribuciones de las distintas policías municipales.⁴⁰

38 En procura de llenar este vacío legal se han presentado varios proyectos de ley, entre tales, la Defensoría de los Habitantes dictaminó afirmativamente el Proyecto de Ley N° 17230, Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal.

39 Sala Constitucional Voto N° 04368 del 21/05/2003, sobre lo cual también se pueden consultar los votos N° 1588-91, 5882-93 y 884-98.

40 En procura de llenar este vacío legal se han presentado varios proyectos de ley, entre tales, la Defensoría de los Habitantes dictaminó afirmativamente el Proyecto de Ley N° 17230, Ley de Fortalecimiento de la Policía Municipal

2.5 Dirección de Calidad de Vida

Se detallan a continuación las intervenciones de la Dirección de Calidad de Vida en las cuales durante el último año se han emitido criterios de especial importancia en la defensa y promoción de los derechos fundamentales de las y los habitantes, tratándose del derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, derecho a la salud y derecho a una vivienda adecuada.

2.5.1 Arsénico: historia de omisiones y silencios¹

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio en junio de 2013 sobre el problema de la contaminación del agua para consumo humano con arsénico en algunos poblados de las provincias de Alajuela y Guanacaste, considerándose como tal la presencia de arsénico por encima del nivel establecido en la normativa nacional y por la Organización Mundial de la Salud.

Durante la realización de dicha investigación, las comunidades se han quejado de limitaciones de acceso a la información sobre la calidad del agua que consumen. Esta dificultad también se le presentó a la Defensoría ya que las informaciones que se obtuvieron se presentaron de forma tardía, incompleta, confusa, disímil y sin mayor organización. Asimismo, el Estado tampoco ha cumplido plenamente con su obligación de informar a las comunidades, tal como ordenó la Sala Constitucional a las instituciones involucradas desde el año 2013.

Los vecinos de las comunidades afectadas presentaron siete recursos de amparo. Las decisiones de la Sala Constitucional fueron tomadas en cuenta en esta investigación, en particular la orden del Tribunal del 5 de junio de 2013, en su voto 2013-007598, en el que ordena al Estado a tomar las medidas necesarias para que la población recibiera agua potable, que cada tres meses se evaluara la calidad del agua y que, una vez determinada la causa de la contaminación, se hiciera de conocimiento público. Al respecto se considera, que no se ha dado pleno cumplimiento, pues aún se requiere información, análisis y debate académico sobre las causas de la contaminación por arsénico; si bien el AyA declaró que las causas de contaminación por arsénico eran naturales, la Defensoría valora que se deben abordar aún algunos cuestionamientos a la calidad del estudio realizado con el fin de que se obtenga información concluyente para descartar cualquier contaminación por uso de agroquímicos y geotermia. Y los resultados del informe sobre las causas se presentaron a la comunidad de Bagaces en marzo de 2016, pero no se han presentado a las comunidades de la Zona Norte, según lo ordenó la Sala Constitucional.

Por lo tanto, el Estado costarricense violentó el derecho humano de acceso al agua segura y de calidad para consumo humano y el derecho de acceso a la información, como derechos en sí mismos, pero

1 Defensoría de los Habitantes, expediente 130887-2013-SI.

también en tanto componentes del derecho humano al nivel más alto posible de salud, y en tanto a la necesidad de contar con medidas preventivas para garantizar el derecho a la vida.

Por lo tanto, debía imponerse un deber de reparación que asegure la determinación de posibles afectaciones a la salud por la exposición de arsénico, así como su tratamiento. Se deben además establecer mecanismos institucionalizados y permanentes que aseguren el acceso a la información de las poblaciones afectadas, y una inversión adecuada en los sistemas de abastecimiento de agua. También se recomienda una disculpa pública del Estado, y de cada institución involucrada, y una actividad simbólica de reconocimiento de los derechos de esta población. Asimismo, se recomienda adoptar la normativa necesaria para que no se repitan situaciones como la señalada y abrir los procedimientos necesarios para establecer las responsabilidades de quienes pudiesen haber actuado contra la Ley; lo anterior sin perjuicio de las indemnizaciones que podrían determinarse en sede judicial en caso de determinarse daños a la salud.

Dicho informe fue presentado ante la comunidad de Bagaces, así como a representantes del Ministerio de Salud (MS), Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y demás actores involucrados el 23 de noviembre del 2017. Ante los resultados expuestos, la Presidenta Municipal de Bagaces expresó su deseo de que se conformara una Comisión de Seguimiento que se dedicara a la generación de soluciones para dicho problema, en la cual la Defensoría actuaría como observadora y garante de lo convenido.

2.5.2 El país debe garantizar piña sostenible: iniciativa para la sostenibilidad piñera

La Defensoría se ha preocupado a través de los años por los impactos negativos de la producción de piña a nivel ambiental y social. Esta preocupación no ha sido exclusiva de la Institución, por lo que ante las denuncias locales, nacionales e internacionales de las que ha sido objeto el sector piñero, el Gobierno de Costa Rica, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, creó un proceso de diálogo multisectorial e interinstitucional denominado "*Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica*", el cual resultó en el "*Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica*" y la *Iniciativa Nacional para la Sostenibilidad Piñera*.²

Entre los objetivos de la Iniciativa están la implementación de las acciones estatales contenidas en el Plan de Acción y el promover espacios de diálogo, transparencia y rendición de cuentas de acciones continuas para mejorar el desempeño ambiental y social de la producción de piña, emitiéndose el Decreto Ejecutivo N° 39462-MAG-MINAE-MS-MTSS, Gaceta N° 45 del 4 de marzo de 2016, con su correspondiente Comité Nacional de Seguimiento, con representación de los distintos sectores y de la sociedad civil.

La Defensoría fue aceptada como observador en este Comité, lo que promueve una intervención oportuna en atención a los intereses de las y los habitantes con respecto a los impactos que la producción y comercialización de piña tienen sobre sus vidas en garantía de derechos fundamentales, así como espacios de diálogo y discusión, acceso a la información a todas las partes involucradas; así como exigir transparencia y rendición de cuentas del actuar de las instituciones públicas involucradas. Se contará con un reglamento interno del Comité de Seguimiento y de su Plan Anual Operativo, donde se incluye la conformación de los Comités Regionales de Seguimiento, los cuales permitirían una intervención aún más directa de todos los participantes y una mayor participación de las comunidades en la implementación de las acciones del plan de acción a nivel local.

2 <http://www.pnp.cr/plataforma/>

Se ha identificado como valioso este proceso, particularmente como espacio de diálogo del Estado con los diferentes sectores involucrados en la producción y comercialización de la piña, especialmente la sociedad civil, ya que dicha actividad económica ha tenido un impacto sobre la calidad de vida y el goce de los derechos humanos de todas aquellas personas que se dedican a dicha actividad o que viven en las comunidades aledañas a las plantaciones de piña.

2.5.3 No existen datos: uso y consumo de plaguicidas³

La Defensoría, ante el denunciado consumo elevado de plaguicidas químicos en el país, llevó a cabo una investigación de oficio con el fin de determinar el impacto del uso de estos productos sobre la salud pública y los derechos humanos de las personas que se dedican a actividades agrícolas, de las mujeres y hombres, niños y niñas que habitan en comunidades cercanas a fincas o áreas productivas, así como de quienes consumen alimentos tratados con plaguicidas químicos.

Se investigó y requirió información a todos los ministerios e instituciones competentes, incluidos el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, MTSS, Instituto Nacional de Seguros (INS) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), con particular atención al análisis de la nueva normativa emitida en relación con el registro de plaguicidas en el país, al impacto sobre la salud pública, así como sobre los derechos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas, y los derechos de todas las personas que habitan en nuestro país y que se ven expuestos a estos productos, ya sea directa o indirectamente, o a través del consumo de sus alimentos.

La investigación permitió constatar la no existencia de un plan institucional (de la CCSS, del INS, del MTSS), ni uno en el ámbito nacional, para la prevención y atención del impacto a la salud humana del uso de agroquímicos; así como tampoco estudios epidemiológicos concluyentes que identifiquen un listado de los síndromes y enfermedades causados por los agroquímicos utilizados en el país; no existen acciones estatales de epidemiología ambiental.

Por otra parte las acciones de vigilancia de la salud relacionadas con el impacto a la salud humana como producto de intoxicaciones no están coordinadas entre el MS y Ministerio de Trabajo (MTSS), el INS y la CCSS; tampoco existe un registro nacional unificado de los casos de intoxicación.

Se giraron recomendaciones puntuales a las instituciones precisamente para lograr la corrección de estas omisiones que necesariamente vienen en perjuicio de la salud de la población involucrada.

2.5.4 Una deuda en la generación de empleo y combate a la pobreza: pesca de camarón de arrastre.

A la memoria de Eduardo Biolley, de tus compañeros y compañeras

Ha continuado la participación de la Defensoría como observador y garante en la "Mesa de Diálogo para el aprovechamiento sostenible de camarón, generación de empleo y combate a la pobreza", proceso de diálogo establecido desde el 2014 con el objetivo de establecer una política nacional para la pesca de arrastre de camarón que se ajuste a lo determinado por la Sala Constitucional en garantía de la protección del ambiente y del recurso marino, y en atención a la situación social y económica de las personas cuyo sustento depende, directa e indirectamente de esta actividad.

3 Defensoría de los Habitantes, expediente 218458-2016-SI

La Mesa de Diálogo ha reunido a las instituciones públicas competentes en la materia, sectores pesqueros artesanal y semi-industrial, academia y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración de un proyecto de ley para la regulación de la actividad, a partir de un respaldo técnico y fundamento legal requeridos y en la atención de las necesidades de las comunidades costeras dependientes de la pesca artesanal, de modo que la actividad pueda llegar a realizarse de manera sostenible y quienes se dediquen a ella puedan vivir de manera digna.

La Defensoría, dentro de su labor de observador y garante, llevó a cabo una actividad de rendición de cuentas en diciembre de 2017, con el fin de que tanto el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) como las demás instituciones competentes, informaran del progreso y los resultados obtenidos en el proceso de diálogo, con particular interés en la atención de las necesidades de las poblaciones y comunidades vulnerables de hombres y mujeres que se dedican a esta actividad y cuyo sustento depende de ella. Las principales conclusiones de dicho espacio fueron las siguientes:

1. Si bien la institucionalidad promueve diversas iniciativas para apoyar al sector pesquero y otros sectores indirectos también afectados, estas son disgregadas y paternalistas, no se evidencia aún una verdadera estrategia de reinserción del sector a la económica nacional, se espera que el "Plan para la atención integral del Golfo de Nicoya" constituya una iniciativa que venga a atender estas necesidades, así como su ligamen con la Estrategia Puente al Desarrollo.
2. Se informa sobre la presentación del proyecto de ley No. 19838 "Ley para el desarrollo y aprovechamiento sostenible del camarón en Costa Rica", indicándose que se han presentado muchas trabas para su aprobación.⁴
3. En materia de comunicación existen productos importantes como la campaña de dignificación del pescador "Juntos por el Mar".
4. En materia de monitoreo, control y vigilancia se identifican avances a partir de la creación del Centro de Control Satelital ubicado en San José.

Por último debe agregarse que la decisión de noviembre del 2017 del INCOPECA en el sentido de emitir un acuerdo para renovar licencias de pesca de camarón semi-industrial o pesca de arrastre, el cual no fue sometido a conocimiento y análisis en esta Mesa de Diálogo, vino a debilitar la iniciativa. Dicho acuerdo así como el proyecto de Ley 18.968 para regular la pesca de arrastre en el país ya fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional.

2.5.5 Las comunidades fronterizas deben ser atendidas: abastecimiento de agua potable a comunidades de Coto Brus⁵

La falta de abastecimiento de agua potable en las comunidades de los Pilares, Villa Roma y Agua Buena de Coto Brus se viene presentando desde hace varios años. En el año 2015, se interpone una denuncia, ya que estas comunidades se abastecen con agua de pozos que no es adecuada para el consumo humano. En octubre de 2017, la Defensoría emite un informe final⁶, en el cual se constata la problemática que atraviesan estas comunidades, por lo que emite una serie de recomendaciones tendientes a la solución integral del problema, siendo el AyA como prestador del servicio de agua potable, el que está facultado para otorgar el servicio en la zona fronteriza a partir de una serie de coordinaciones con el INDER, concesionarios y arrendatarios de la zona.

4 La Defensoría de los Habitantes presentó su criterio sobre este proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa en oficio DH-CV-0154-2017 del 20 de febrero del 2017.

5 Expediente 186684-2015.

6 Oficio 11511-2017-DHR.

El AyA señala que se está trabajando en el proyecto de "Mejoras al Acueducto de Coto Brus, I Etapa", el cual mejora las condiciones del sistema existente. En cuanto a la comunidad de La Maravilla, se indica que ya se concluyeron los planos constructivos del proyecto "Instalación del Acueducto La Maravilla" y que se está en proceso de adquisición de un terreno para la ubicación del tanque de almacenamiento y en febrero de 2018, se inició la etapa constructiva del acueducto. Ya se encuentra en trámite un préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica (crédito BCIE No. 2188 BCIE 2B), el cual está en etapa de formalización, para la ejecución de las obras para abastecer las comunidades de Pilares y Villa Roma, se tiene previsto que para finales de 2018, se encuentre concluida la etapa de preinversión y diseño.

Actualmente, la Dirección de la Región Brunca del AyA está abasteciendo a estas comunidades semanalmente, identificando como gran prioridad, el centro de educación escolar y el centro de atención de la salud, con el fin de que puedan continuar con los quehaceres diarios de sus vidas y cuenten con el preciado líquido, indispensable para una calidad de vida digna. La Defensoría continuará dando seguimiento y monitoreo de estos proyectos hasta que se logre el abastecimiento adecuado de agua potable a estas comunidades, una vez que se concluyan los proyectos iniciados.

2.5.6 A 10 años del voto Garabito la contaminación en la cuenca del río Grande de Tárcoles continúa: situación del río Siquiares

A partir de denuncia⁷ recibida por el desarrollo de la zona industrial en Alajuela, vecinos de la comunidad de Ciruelas manifestaron que se han visto perjudicados por las inundaciones y contaminación provenientes del río Siquiares.

La investigación efectuada muestra la realización de actividades que no han sido vigiladas de manera responsable, ni se les ha aplicado la normativa que rige la materia, continuando la contaminación de los ríos. Después de 16 años de haber identificado el problema de contaminación puntual en la cuenca del río Siquiares y de 10 años de la resolución de la Sala Constitucional conocida como "Voto Garabito" en la que se constató la existencia de contaminación de la Cuenca del río Grande de Tárcoles, continúan las denuncias por contaminación e inundaciones producto del aumento de los caudales de los ríos, debido a la inadecuada disposición de aguas negras, residuales y otras, y el río Siquiares es un claro ejemplo, a partir de observaciones recientes, de cambio de color de las aguas, olores que contaminan el aire, obras sin permisos y afectaciones del cauce, aumentos del caudal al punto de desbordarse y causar inundaciones, y daño directo e indirecto a los ecosistemas acuáticos.

Si bien se reconocen los esfuerzos realizados para atender el problema tanto de la Comisión para la Gestión Integral de la Cuenca del río Grande de Tárcoles como de la Subcomisión Alajuela y de la Municipalidad de Alajuela, continúa la falta de ejercicio de las competencias de control y fiscalización y consecuentemente de la toma de medidas definidas por el ordenamiento jurídico, a partir del giro de órdenes sanitarias, denuncias administrativas y judiciales, el retiro de patentes comerciales y el cierre de establecimientos. Las acciones para atender inundaciones, con excepción de la recolección de residuos, son escasas o poco claras. Las referencias a actividades relacionadas con la evaluación de la calidad de los cuerpos de agua superficiales están casi ausentes. La falta de solución efectiva de las quejas presentadas desde hace años ante los entes competentes, se debe considerar como manifestación de su ineficiencia por no cumplir con sus deberes legales y hasta constitucionales.

Lo dejado de hacer (aplicación de normativa sobre la materia) puede operar a favor de los intereses de un permisionario o de un propietario de establecimiento industrial, agroindustrial o desarrollador de

7 Solicitud de intervención No. 158353-2014-SI

proyectos urbanísticos y, aplica en detrimento de los derechos de las y los habitantes de un lugar. No es aceptable que las autoridades favorezcan el deterioro de la calidad de vida de la población cercana a las cuencas, en perjuicio de los derechos a un ambiente sano, a la vida, la salud y a condiciones de vida adecuadas.

2.5.7 Festejos Populares de San José y Curridabat⁸

La Defensoría de los Habitantes abrió una investigación de oficio, en enero de 2015, luego de conocer la denuncia del Comité Cívico Fiscalizador de Zapote, sobre el desacato a la normativa nacional en las actividades realizadas, año con año, en las fiestas de los Festejos Populares de San José, extendidas a una zona de Curridabat, lo cual afecta la calidad de vida de las y los vecinos del lugar.

Los principales problemas detectados han sido: contaminación sónica por los bares con tarimas y los mega bares –jurisdicción del cantón de Curridabat–; colapso vial y peatonal en rutas de acceso; contaminación sónica y por desechos donde se ubican los toreros improvisados en Zapote; aseo y salud del campo ferial y sus alrededores; inseguridad ciudadana por ausencia de vigilancia –especialmente, en la zona de Curridabat–, y venta de licor a personas menores de edad; contaminación por residuos; falta de representación y coordinación de las autoridades competentes para atender denuncias.

Durante los años 2015 y 2016, se realizaron una serie de reuniones, en la Defensoría, para poner de acuerdo con las instituciones y tratar de aminorar las molestias que generan los festejos a las y los vecinos de Zapote y Curridabat, así como corregir los problemas detectados en años anteriores. Se le informó a la Municipalidad de San José, la necesidad de buscar un lote apropiado para la realización de los festejos populares de San José, que cumpla con todos los requisitos y necesidades básicas para ese tipo de actividades con concentración masiva de personas: alejado de zonas residenciales, con accesos viales suficientes y seguros, medidas de seguridad, espacio adecuado, entre otros. Debe la Municipalidad de Curridabat, elaborar un reglamento para la realización de los festejos en su jurisdicción y contar con una comisión para la coordinación y organización de las fiestas.

Dicha comisión interinstitucional y con participación de sociedad civil, debe elaborar un protocolo para la organización, realización y atención de los festejos populares, el cual contenga los principios generales que deben observarse con el fin de autorizar las diferentes actividades dentro de las fiestas y que se cumplan las mismas reglas, año con año. Este debe cumplir con los elementos esenciales para velar por la salud, la seguridad y la calidad de vida de la población, antes, durante y después, de realizados los festejos populares. A partir de su elaboración debe ser divulgado al público, para mayor transparencia del proceso y que las personas conozcan las acciones a realizar, en caso de surgir inconvenientes.

Si bien los festejos populares de San José se han convertido en una tradición dentro de la población costarricense, especialmente, del Gran Área Metropolitana, donde la gente espera el fin de año para ir a tener un tiempo de esparcimiento y diversión, el Estado debe velar por la salud de la población y, conociendo que una actividad específica genera contaminación por ruido, como se ha constatado por el MS en estos festejos, es preciso aplicar el principio precautorio y que las instituciones competentes, municipalidades y autoridades sanitarias, ejecuten las acciones correspondientes. No se pretende que estas fiestas se eliminen pero sí que respeten los derechos de todas las personas, tanto de las que residen en los alrededores del campo ferial como de los asistentes y organizadores de éstas, en garantía del pleno y efectivo disfrute del derecho a la salud.

8 Defensoría de los Habitantes, expediente 179796-2015-SI

2.5.8 Un riesgo inminente: cilindros de gas LP

A partir de investigaciones sobre el manejo de los cilindros de gas, se han emitido recomendaciones en donde se solicita mayor vigilancia del manejo del gas licuado de petróleo (gas LP), lográndose en algunos casos puntuales, mejoras en sus condiciones de mantenimiento a partir de mejor ventilación, que los cilindros estén anclados –dependiendo del tamaño–, que no se fume cerca de éstos, entre otras. También se logró la correcta odorización del gas LP, a pesar de los problemas que se han presentado posteriormente.

Durante los años 2015 y 2016, se insiste, ante el MINAE, sobre la importancia de la elaboración de un reglamento para la actividad; informándose que está en proceso de redacción. En el 2017, se realizan reuniones con los actores involucrados –Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, representantes de los consumidores, Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines, y el MINAE-- y se emiten oficios ante la instancia competente con el fin de conocer el estado de la reglamentación. Asimismo, se incorpora a la Defensoría en el Comité Técnico Nacional para la revisión de normas INTECO relacionadas con los cilindros de GLP y otros temas relacionados.

En junio de 2017, la Defensoría a partir del Proceso de Socialización y Recolección de Observaciones al Nuevo Reglamento General del GLP, convocado por el MINAE, se emiten observaciones así como al proyecto de ley número 18.198, Ley Marco de Gas Licuado de Petróleo y sus Usos, el cual pretende legislar sobre el mercado del gas LP. Asimismo a principios del año 2018, se publica el proyecto de reglamento denominado: “Reglamento General para la Regulación del Suministro de gas licuado de petróleo” para consulta pública, realizándose de nuevo las observaciones correspondientes.

Las observaciones realizadas refieren a la preocupación de la eliminación en todo el documento de la referencia a las normas técnicas INTE y NFPA, las cuales son de gran importancia para darle contenido técnico al reglamento y asegurar la calidad y la seguridad en el manejo, distribución y uso de los recipientes, cilindros, transporte y otros del gas LP. Las normas INTE deben estar vinculadas a un reglamento o decreto ejecutivo, con el fin de que éstas sean obligatorias, caso contrario, son requisitos voluntarios para los aplicadores de la norma.

La publicación de este reglamento es de vital importancia para el país, más cuando el uso de este combustible ha crecido debido a los altos precios de la electricidad y se continúan presentando incidentes con cilindros en mal estado. Ante el riesgo existente a la vida y seguridad de las y los habitantes, los problemas con la válvula de acople rápido, el estado de los cilindros, es decir, la falta de normas claras, se convierte en una necesidad imperiosa. A la fecha del presente informe el MINAE reconoció las preocupaciones externadas por los diferentes sectores, incluida la Defensoría de los Habitantes, y se emite el Reglamento General para la Regulación del Suministro de Gas Licuado de Petróleo y el Reglamento Técnico RTC 490, incorporando las normas INTE y se dispone que los cilindros de gas que se vendan en el país deberán contar con válvula de acoplamiento roscado (Tipo Pol), la cual es más segura en su manipulación.

2.5.9 La comunidad de Limón urge por un tajamar restaurado⁹

En el año 2016, se recibió denuncia sobre el mal estado de conservación del tajamar de Limón. Mediante Decreto Ejecutivo No. 24356-C, Gaceta 121 del 26 de junio de 1998, se declara Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica el tajamar de Limón, construido en 1895 para mitigar las inundaciones

provocadas por el mar. Se extiende desde el costado oeste del Parque Balvanero Vargas hasta la Zona Americana, frente al Hospital Tony Facio, en la ciudad de Limón, con una extensión de cuatro kilómetros.

La Defensoría junto con personal del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural (CICPC) del Ministerio de Cultura y Juventud, comprobaron en inspección realizada, el mal estado de conservación del tajamar de Limón, así como la vivienda de los denunciantes, lo cual se reitera en informe de la Dirección de Ingeniería de la Municipalidad de Limón. Se identificaron daños puntuales en algunos sectores, producto de erosión por socavamiento subterráneo, como consta en informe remitido por ese ministerio, que justifican una inminente intervención del tajamar para salvaguardar el patrimonio histórico y evitar más accidentes o incidentes que puedan poner en riesgo la salud o integridad física de la población. Por lo anterior, el MCJ procedió a girar prevención a la Municipalidad de Limón con el fin de intervenir el tajamar.

Ante la negativa de la Municipalidad de Limón de restaurar el tajamar, manifestando que no es de su propiedad, se realiza consulta al MCJ y al Registro Nacional para determinar quién es el propietario del tajamar, informando que parte de esta estructura aparece registrada a nombre del Estado, pero no su totalidad. Dos propiedades pertenecen al "Supremo Gobierno" —así indicado en el Registro Nacional— y las otras cuatro, al Estado. Las propiedades inscritas representan 2 973,57 metros, de los cuatro kilómetros o cuatro mil metros que representa el tajamar.

Históricamente, la Municipalidad de Limón ha sido la responsable de dar mantenimiento al tajamar, desde su construcción, solicitada por el señor Balvanero Vargas Molina, gobernador de Limón en el año 1891. De la información recopilada, la Defensoría pudo constatar varias intervenciones realizadas por la Municipalidad de Limón al tajamar, como por ejemplo: en el año 1913, la Municipalidad de Limón estaba realizando una obra para la protección del tajamar, obra terminada años atrás, ya que el mar ha dañado la mampostería de la infraestructura. Asimismo, en el año 1996, esa municipalidad solicita al MCJ (por estar declarada como patrimonio histórico y arquitectónico), autorización para la restauración del sector conocido como tajamar, de acuerdo con las recomendaciones que el Departamento de Patrimonio Cultural deba hacer.

El artículo 89 de la Constitución Política establece que entre los fines culturales de la República, se debe proteger, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, misión que corresponde tanto al Ministerio de Cultura y Juventud, como a las municipalidades, quienes son las que otorgan los permisos de construcción, remodelación y alteración de inmuebles dentro de los cantones. Lo anterior ha sido reiterado por la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional, tratándose de bienes demaniales y el deber del Estado y de las municipalidades en su intervención; así como de la obligación de las municipalidades de administrar los servicios e intereses locales.

La Defensoría ha emitido una serie de recomendaciones con el fin de que la Municipalidad de Limón proceda a elaborar un estudio sobre las condiciones en que se encuentra el tajamar de Limón para determinar las obras más urgentes que deben de realizarse para su intervención, en procura del bienestar de la población vecina. Una vez concluido, se debe coordinar con el CICPC, para solicitar los permisos de intervención de este inmueble histórico arquitectónico, además de requerir la asesoría necesaria para su conservación, mantenimiento y restauración. Se le recomienda al CICPC, proceder a asesorar a la Municipalidad de Limón en los trabajos que se consideren necesarios para la intervención del tajamar de Limón y dar seguimiento a las obras de restauración que se realicen en esta estructura, con el fin de preservar el Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa nacional y tratados internacionales suscritos por el país.

2.5.10 Vicisitudes para el acceso al tratamiento de la enfermedad de Pompe¹⁰

Luego de dos recursos de amparo interpuestos por las interesadas ante la Sala Constitucional, los cuales fueron declarados sin lugar, la Defensoría de los Habitantes recibió en el año 2015 una denuncia por parte de dos hermanas que padecen una enfermedad rara llamada Pompe (glucogenosis tipo II) en su forma tardía, enfermedad que desde el punto de vista médico, se define como *"una enfermedad hereditaria autosómica recesiva de depósito lisosomal que se caracteriza por el acumulo de glucógeno, principalmente en el tejido muscular como consecuencia de una deficiencia de la actividad de la enzima α -glucosidasa acida de los lisosomas."*

Esta definición técnica se traduce en una sucesión de serios padecimientos en la salud de estas mujeres, los cuales les impiden llevar una vida normal debido a que se les generan problemas en los músculos, el corazón y los pulmones, con dificultades para el movimiento y realización de actividades diarias, limitándose la posibilidad de llevar una vida regular, especialmente para acudir a las citas médicas en diversas especialidades a las que deben asistir a causa de este padecimiento, tales como cardiología, neurología y rehabilitación. Sumado esto a las afectaciones y el desgaste emocional que representa padecer una enfermedad rara, incurable, discapacitante y degenerativa.

El reclamo de las hermanas consistió en la sistemática oposición de la CCSS de suministrar el único medicamento que existe actualmente en todo el mundo para tratar la enfermedad de Pompe, conocido por su nombre comercial como Myozyme; eliminándose la finalidad de mejorar positivamente su calidad de vida, su fuerza muscular, reducir la fatiga, la función pulmonar, y por ende la sobrevivencia de las pacientes.

La Defensoría realizó varias intervenciones como reuniones con expertos, médicos tratantes y representantes de la CCSS, y debido a su reiterada oposición de suministrar este tratamiento por razones de costos y de falta de evidencia médica de su efectividad, se solicitó la asesoría especializada de COCHRANE de Centro América y Caribe, con quienes se realizó un análisis de toda la evidencia médica científica en el ámbito internacional sobre la enfermedad de Pompe.

Se interpuso un primer recurso de amparo en el 2016 con fundamento en el estudio de COCHRANE y por violación del derecho a la salud, ya que el Estado está llamado a proveer los servicios necesarios para garantizar la salud, el cual fue declarado sin lugar por cuanto el médico tratante de las pacientes en el Hospital Dr. Calderón Guardia emitió un criterio desfavorable ante la Sala Constitucional. Se acude nuevamente a la vía jurisdiccional en el 2017 y por resolución No. 2018000262 de las nueve horas quince minutos del dieciséis de enero del 2018, se declaró el recurso con lugar, concluyendo que es procedente la entrega del medicamento, con el propósito de restablecer a las tuteladas en el pleno goce y ejercicio del derecho fundamental conculcado.

Ambas habitantes iniciaron el tratamiento médico el 23 de mayo del 2018.

2.5.11 Avances hacia una garantía de salud para la población afrodescendiente¹¹

La Defensoría de los Habitantes ha emprendido una labor especial de acompañamiento a la población afrodescendiente del país en el tema de salud pública, debido a la ausencia de un Plan Nacional de Salud Afrodescendiente. Desde el año 2016, se ha estado asistiendo en forma regular como observador y colaborador en cuestiones de salud pública y derechos humanos, como parte del Comité Nacional creado por el MS a instancia de la Defensoría de los Habitantes, a fin de confeccionar dicho Plan Nacional.

10 Expediente 190511-2015-SI

11 Expediente 195392-2015-SI

El Plan de trabajo del Comité ha abordado el tema de la salud de las personas afrodescendientes bajo el enfoque de determinantes sociales de la salud. Se realizó un estudio cuali-cuantitativo para la elaboración del diagnóstico de salud del afrodescendiente con la participación comunitaria de afrodescendientes del Caribe y no caribeños, así como migrantes. La propuesta consistió en la recolección de información sobre salud-enfermedad y sus determinantes, desde la percepción de la población, trabajando con entrevistas y grupos focales como mujeres, personas adultas mayores, adolescentes, padres de familia y grupos organizados. La Oficina Panamericana de la Salud (OPS) realizó la investigación en diciembre de 2016.

Con el acompañamiento de los niveles locales y regionales del MS y de la sociedad civil representada en el Comité, se realizaron las convocatorias a las comunidades, para garantizar la participación de mujeres, adolescentes, adultos mayores y dirigentes y para mejorar la representatividad por edad, género y numérica. Los resultados más relevantes de esta consulta que se titula "*Proceso de consulta participativa para el diseño del Plan Nacional de Salud para la población afrocostarricense 2016-2021*" han sido difundidos y son el insumo principal para elaborar el Plan. Entre los datos generales la principal aspiración de la población afrodescendiente es la atención especializada en salud, seguida por la importancia de la empleabilidad, acceso a la educación, la preocupación por el ambiente y el entorno, la inclusión y no discriminación y las redes sociales y comunitarias para articular el desarrollo económico local y el desarrollo humano local.

La Defensoría de los Habitantes, debe señalar que la estrategia de tomar decisiones políticas basadas en evidencia social y comunitaria es una de las mejores formas de construir este tipo de planes. La organización logística de esta estrategia ha implicado un verdadero e importante esfuerzo institucional de movilización de otras instancias del aparato estatal y de las y los habitantes mismos que no resulta simple realizar. Con esta consulta en temas en salud en los términos del Tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el MS logra impulsar la participación social en salud y crea alianzas estratégicas donde antes no existían, se potencia el diálogo, se desarrollan capacidades y se impulsa la acción política.

A pesar de que ha sido posible verificar el enorme esfuerzo institucional del MS, por atrasos de orden administrativo no ha sido posible concluir el Plan; actualmente el borrador lo está conociendo la CCSS para su aprobación en lo que le corresponde.¹² La aprobación de este Plan se ha definido como un compromiso del actual Gobierno para los primeros 90 días de su gestión.

2.5.12 El desafío de la resistencia antimicrobiana¹³

La Defensoría de los Habitantes emitió un informe especial con recomendaciones al MS para que se refuercen las medidas regulatorias, de control y prevención respecto de los antimicrobianos, con el fin de reducir y mitigar los efectos del mal uso de antibióticos, antivirales, antiparasitarios y antibióticos en la salud humana y animal, así como en el uso agrícola. La intervención da respuesta a una denuncia en la que un experto expuso su preocupación debido a que en Costa Rica las acciones concretas para abordar el problema de la resistencia a los antimicrobianos son escasas, desarticuladas y no responden a un plan estratégico nacional.

¹² Otro pendiente en la materia corresponde a la aprobación por parte también del Ministerio de Salud de la Norma Nacional sobre Atención de drepanocitosis como una enfermedad prevalente en la población afrodescendiente (pero no exclusiva de este grupo de población). La CCSS cuenta con un Manual Técnico para la Atención Integral de la Drepanocitosis desde el año 2010, un Protocolo de Atención Pediátrica en Drepanocitosis en el Hospital Nacional de Niños del 2016 y, un Protocolo para la Atención de Crisis Vaso-oclusivas Drepanocíticas en los Servicios de Emergencias del Hospital de Heredia en el año 2016, pero estos resultan insuficientes, de ahí la urgencia en la aprobación de la norma indicada.

¹³ Solicitud de intervención No. 197153-2015-SI.

Una de las principales verificaciones incluye que si bien Costa Rica ha sido uno de los países en la sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas en 2015 en aprobar el Plan de Acción sobre la Resistencia a los Antimicrobianos, a la fecha éste continúa en fase de construcción. El MS estableció la Comisión Nacional para la Vigilancia de los Antimicrobianos, con participación intersectorial y multidisciplinaria, la cual se aboca a abordar el tema de manera integral, siendo el grupo responsable de liderar la generación de políticas públicas para la prevención y contención de la resistencia a los antimicrobianos de manera integrada.

La Defensoría insta al MS a que dicha Comisión se ocupe de formular el Plan de Acción Nacional sobre la Resistencia a los Antimicrobianos; revisar la legislación nacional y formulación de la nuevas leyes o reformas a la normativa vigente (leyes y decretos) con el fin de reforzar las medidas regulatorias para reducir y mitigar el efecto ambiental y para la salud humana por el mal uso de productos antibióticos, tanto de uso en salud humana, salud animal como de uso agrícola; crear un programa educativo institucional de asesoría, sensibilización y actualización permanente a los entes públicos en materias relativas de prevención y atención de la resistencia antimicrobiana y; formular propuestas para fortalecer las acciones de vigilancia e investigación institucional sobre las causas de la resistencia antimicrobiana.

Se constató además la desarticulación en las políticas de uso correcto de antibióticos entre las distintas instituciones responsables; así como el hecho de que a pesar de que en el ámbito internacional se implementan los Programas de Optimización del uso de los Antibióticos (PROA) de manera muy seria, de consenso por expertos mundiales para abordar el manejo de la prescripción y seguimiento del uso de antibióticos, en nuestro país apenas se inician de manera «voluntaria» por algunos actores, no de forma planificada, normada y tutelada por el MS.

Se insiste en la necesidad de fortalecer los controles para la venta de antibióticos debido a que la presentación de la respectiva receta médica resulta insuficiente. Además es necesario que se evalúen los antibióticos que ya cuentan con el uso autorizado por parte del Servicio Fitosanitario del Estado; evitar el uso de antibióticos en la agricultura y en la industria de manejo comercial de animales de engorde y; controlar la presencia de coccidiostatos¹⁴ en los alimentos para consumo animal, que están prohibidos en otros países como Estados Unidos.

Para la Defensoría, las intervenciones aisladas tienen poco impacto, por lo que son necesarias acciones coordinadas; así como más inversiones e innovaciones en la investigación y desarrollo de nuevos antimicrobianos, vacunas y pruebas diagnósticas.

2.5.13 Los hallazgos ante una alerta no notificada: las válvulas cardíacas Björk-Shiley¹⁵

Entre 1979 y 1986, Shiley, Inc., una subsidiaria de propiedad de Pfizer, Inc., fabricó una válvula cardíaca humana-implante conocida como válvula cardíaca convexa / cóncava Björk-Shiley («válvula cardíaca c / c» o «válvula» «). Entre 50000 y 100000 de las válvulas se implantaron en pacientes de todo el mundo. Para 1992, aproximadamente 450 de estas válvulas se habían fracturado, dando como resultado aproximadamente 300 muertes. En los Estados Unidos el caso *Bowling v. Pfizer, INC.* 922 Supp. 1261 S.D. Ohio 1996 estableció una resolución contra la compañía fabricante de la válvula cardíaca imponiendo distintos tipos de indemnizaciones a partir de la creación de un fondo económico para cubrir casos por muerte, lesión y daño físico y moral, además de la creación de un registro y un seguimiento a los pacientes con vida. El acuerdo de indemnización tiene tres componentes principales: el Fondo de Beneficios para Pacientes, el Fondo de Consulta Médica y Psicológica y el Mecanismo de Compensación

14 Los coccidiostatos son antibióticos usados como promotores de crecimiento en la medicina veterinaria.

15 Expediente 183401-2015-SI

de Fractura. Dicho acuerdo estableció un panel para la atención de casos ocurridos fuera de los Estados Unidos con el fin de asegurar a personas en otros países la posibilidad de contar con los mismos derechos indemnizatorios.

El 30 de noviembre de 1990 la Dirección del Centro de Normas y Regulaciones del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos informó de esta situación a la Oficina Panamericana de la Salud en Costa Rica y, luego el 7 de enero de 1991 ésta comunicó a la Sección de Investigación de Servicios de Salud de la CCSS para comunicar al Servicio de Tórax y Cardiovascular del Hospital México de la existencia de una falla en la válvula en cuestión. Dicho comunicado indica que la válvula es potencialmente mortal, por lo que recomienda la comunicación a las y los pacientes involucrados, su sustitución, la creación de un registro de pacientes y el seguimiento a los mismos. El comunicado advierte que en un porcentaje muy pequeño de casos, la válvula se ha fracturado y que aunque es raro que ocurra, las consecuencias ponen en riesgo la vida de las personas, por este motivo se recomienda reemplazo quirúrgico inmediato.

Particularmente, la Alerta indicó que la compañía fabricante le informó a la *Food and Drug Administration* de los Estados Unidos que algunas de estas válvulas fueron distribuidas en Costa Rica y pudieron haber sido implantadas en pacientes del país. En Costa Rica, sin claridad meridiana existe constancia que entre 46 y 73 pacientes se les colocó una válvula cardíaca de este tipo en la década de los años 1980 en la CCSS.

Como resultado de la investigación de la Defensoría, no se cuenta con ninguna evidencia de las acciones realizadas por la CCSS luego de esta comunicación de la Alerta de la Oficina Panamericana de la Salud. Existiendo duda bastante razonable acerca del riesgo al que pudieron estar expuestas las personas que recibieron el implante de la válvula cardíaca en cuestión, o incluso al que pueden estar expuestos los sobrevivientes dada la escasa documentación sobre la certeza de los dispositivos colocados a las y los pacientes.

Es criterio de esta Defensoría que las autoridades de la CCSS debieron proceder de conformidad con el Principio Precautorio ante el contenido de esta Alerta y actuar con prudencia y oportunidad a partir de proteger la salud y la vida de las personas implicadas. A pesar de que el informe preliminar del Hospital México del 2016 descarta que se trata de las mismas válvulas por la elevada sobrevida de los pacientes, esto a juicio de la Defensoría es solo una presunción que, de conformidad con el Principio Precautorio, resulta insuficiente por cuanto este Principio desafía la forma convencional de actuar para que, de frente a la incertidumbre, se proceda de conformidad con las más altos estándares éticos y de protección de la salud y la vida.

La Defensoría considera que se ha violentado el derecho a la información a las y los pacientes, así como el derecho de participar de los beneficios de los acuerdos internacionales. Al desconocerse el número de lote de la compra de las válvulas que realizó la CCSS, así como desconocer si la válvula colocada a las y los pacientes corresponde a la Alerta, obliga a la CCSS a realizar una revisión independiente a la Investigación Preliminar en 2016. Existe una omisión de información para estas personas y sus familias, que debe repararse en aras de la tranquilidad y certeza en su condición de salud, que todo ser humano merece.

La CCSS se encuentra en la fase de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría.

2.5.14 Sobre el Centro de Rehabilitación Cardíaca del Hospital de las Mujeres (CIDERAN)

Se inició una investigación de oficio relacionado con el Centro Integral de Rehabilitación Cardíaca del Hospital de las Mujeres (CIDERAN)¹⁶, tomando en consideración que se conocía que el único centro de rehabilitación que tiene la CCSS era el Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE).

La investigación permitió constatar como el CIDERAN no nace de una planificación adecuada de un servicio de salud de dicha naturaleza, ni nace por un diagnóstico o proyección de las necesidades en materia de rehabilitación cardíaca para la zona de adscripción del Hospital ni para la Red a la que pertenece el Hospital. La Defensoría es del criterio que al haberse creado el Centro de la forma en que se creó, se atenta contra el principio de equidad en el acceso a la atención en salud, el que propicia *"... la igualdad de oportunidades en el acceso a la atención integral de salud de manera oportuna, eficiente y de buena calidad para igual necesidad de los usuarios. Reducir las diferencias existentes en los niveles de salud entre las diferentes regiones y grupos de población nacional con la pretensión de minimizarlos o evitarlos..."*

El Centro como tal se abrió "aprovechando" la coyuntura de un espacio físico liberado y en el empeño positivo y arduo de un grupo de trabajadores para conformarlo como tal, pero sin tener una base oficial en cuanto a una valoración por parte de la Dirección de Proyección de Servicios de Salud de la CCSS. Este tipo de iniciativas, -que son del todo loables y se reconoce su esfuerzo-, tienden a "desordenar" la organización del sistema que tiene la CCSS en la prestación de sus servicios, dan "ventaja" a una porción de la población al tener acceso a un servicio que no fue planificado ni visualizado de manera formal, evidenciándose una inequidad en la atención para el resto de la población que no tiene acceso a ello.

El programa continúa abierto a cualquier usuario que esté asegurado y que cumpla con los criterios de inclusión, de los cuales el más importante es padecer de una cardiopatía estructural diagnosticada y compensada, siendo que el 90% de los pacientes son referidos del Hospital San Juan de Dios, 7% del Hospital Calderón Guardia y solo un 3% del Hospital de las Mujeres. En este momento, todo el equipamiento se encuentra en uso, incluyendo el de prueba de esfuerzo debido a la presencia del especialista en cardiología.

Dado lo anterior, debe realizarse un estudio que permita ajustar el servicio que presta el CIDERAN a toda la población nacional, de conformidad con su nivel de atención y de su ubicación dentro de la red de servicios, a efectos de hacer más eficaz la oferta de servicios de salud que ofrece la CCSS. Es necesario que todos los establecimientos de salud de la CCSS, ante cualquier iniciativa similar a la que creó el CIDERAN, lo comuniquen así a la Gerencia Médica, de manera tal que se visualicen dentro de la organización de los servicios de salud que brinda la CCSS y de conformidad con los requerimientos de la población, con base en los lineamientos y políticas definidos por el nivel central.

2.5.15 Ejercicio y disfrute del derecho a la salud de la población privada de libertad¹⁷

Los atributos del derecho a la salud no ceden en virtud de la privación de libertad, es decir; 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. Dado que la persona privada de libertad tiene disminuidas al mínimo, todas las posibilidades de gestión personal para la atención de su propia salud, la obligación del Estado costarricense de proteger y cumplir se enfatiza, en términos de que debe ase-

16 Expediente número 214478-2016-SI

17 Defensoría de los Habitantes, expediente # 210654-2016

gurar el disfrute pleno de los derechos, con un mínimo básico de condiciones, oportunidad, eficiencia y calidad.

El estudio realizado permitió identificar que no todas las áreas de salud de los centros penitenciarios han cumplido con las ordenanzas emitidas por el MS y establecidas en el ordenamiento jurídico como requisitos para el funcionamiento adecuado y seguro de los mismos. Más allá de las carencias estructurales y funcionales de las edificaciones, los problemas de acceso, ausencia de protocolos para la asignación de citas o traslado de pacientes por ejemplo, carencia de procedimientos claros y uniformes así como de recurso humano suficiente, falta de equipamiento, inadecuado control de pacientes crónicos, problemas organizativos, deficiencias de control técnico y operativo, deficientes en los servicios de odontología, entre otros, determinan el disfrute del derecho a la salud para la población privada de libertad del país, en condiciones bastante limitadas.

Deben subrayarse las múltiples tareas y responsabilidades que le son asignadas al personal de seguridad. Más allá, de las labores de custodia y seguridad de las personas privadas de libertad, la policía penitenciaria realiza acciones para las cuales no se encuentra capacitado, ni cuenta con las competencias legales y técnicas para realizarlo. En el ámbito de la salud, el personal de seguridad asume roles completamente diversos y relevantes. Desde funciones de selección de personas para la consulta médica, trámites administrativos, gestión y despacho de medicamentos, acompañamiento a pacientes, atención de síntomas, definición de urgencias, entre otros. Además el recurso humano en salud asignado, es insuficiente para cumplir con todas las tareas que implica un servicio de salud –técnicas y administrativas-, limitándose la posibilidad de resolver las demandas básicas que las personas privadas de libertad plantean.

Lo constatado en las visitas realizadas a las diferentes áreas de salud de los centros penitenciarios muestra una realidad caracterizada por la solución *in situ*, de los problemas que puntualmente se van presentando en las diferentes áreas de salud del sistema penitenciario nacional. Una respuesta normalmente tardía y con algunas necesidades insatisfechas.

Es por lo tanto, fundamental subrayar la necesidad de definición y construcción de un “Modelo de atención en salud del Sistema Penitenciario Nacional”, que establezca las líneas técnicas generales, recursos humanos necesarios, equipamientos, protocolos de atención, infraestructura, planificación, entre otras consideraciones. El modelo, no sólo es el punto de referencia, sino también el encuadre institucional que permite la ejecución y en principio, la garantía del disfrute del derecho a la salud. Modelo que hasta la fecha, no se encuentra definido y por tanto, no implementado. La tarea a desarrollar implica acciones, al corto, y largo plazo a través de un plan programado de mejoras que concurran al equipamiento uniforme de todas las áreas de salud de tal suerte que ofrezca al usuario servicios orientados, sensibilizados y utilizados en forma eficiente.

Se identifica como necesario el fortalecimiento de las capacidades gerenciales que realiza la Jefatura Nacional de Servicios Médicos del Ministerio de Justicia. La visión de integralidad, capacidad propositiva, gestión constructiva, procesos de supervisión, coordinación, fiscalización y control técnico y operativo, resultan limitados e incipientes en un sistema penitenciario que ha crecido desmesuradamente. La ausencia de proyección institucional en la materia, evidencian la necesidad de fortalecer la jefatura nacional (y el equipo técnico paralelo) de dotarla de la capacidad y los recursos humanos y económicos que le permitan gerenciar y proyectar el crecimiento de los servicios de salud en proporción al crecimiento poblacional. Es lo anterior fundamental para lograr construir un modelo de salud penitenciario con respeto estricto de los derechos de las personas privadas de libertad, que resuelva las necesidades de la población y no se constituya en un agente que por omisiones, lesione los derechos de las personas.

La agenda está pendiente y requiere definición, programación, recursos, priorización, sensibilización, capacitación y toma de decisiones oportunas. Todo en un marco de la creación y ejecución de un "modelo de atención" centrado en la persona privada de libertad y sus necesidades en salud, como sujeto de derechos y no sólo obligaciones.

2.5.16 Avance en los Servicios de Emergencias¹⁸

A partir del seguimiento efectuado a las recomendaciones giradas a la CCSS en esta materia, concretamente la realización de un diagnóstico y definición de un plan de trabajo en la materia, en febrero del 2017 se logró la elaboración de la Propuesta "Fortalecimiento Institucional de los Servicios de Emergencia", con el objetivo de definir e implementar acciones concretas para la atención de emergencias en todos los centros de salud de la CCSS conforme a su nivel de complejidad; la implementación se dará de acuerdo con la necesidad identificada para cada uno.

Entre las acciones que se contemplan en la Propuesta citada está la realización de campañas publicitarias sobre el uso adecuado de los Servicios de Emergencias; estandarización de procesos en el servicio; elaboración del Módulo de Emergencias del EDUS; continuación de la capacitación del personal; información estadística para la toma de decisiones; fortalecimiento de un modelo de indicadores y automatizarlo; evaluación de la infraestructura; seguridad en los Servicios de Emergencias por hecho violentos contra los funcionarios; fortalecer los servicios de laboratorio y farmacias satélites; fortalecimiento del segundo nivel de atención; guías de manejo de las patologías más comunes que se atienden en los servicios de emergencias.

En el 2018 se realizarán inspecciones conjuntas con las autoridades de la CCSS para identificar en el campo las mejoras implementadas. Este trabajo de campo se realizará en un Hospital Especializado, un Hospital Nacional, un Hospital Regional, un Hospital Periférico y un Área de Salud en donde se puedan comprobar los avances de la implementación en cada uno de esos centros.

2.5.17 Programa pobreza y exclusión: observando el cumplimiento de las obligaciones del Estado costarricense frente al derecho de vivienda adecuada - sector vivienda de interés social¹⁹

Por más de dos décadas Costa Rica ha mantenido el déficit habitacional más bajo de América Latina y el Caribe y este logro ha sido gracias a la coordinación entre diversos sectores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), que ha definido las principales acciones estratégicas para enfrentar este desafío.

Si bien el SFNV es un sistema consolidado que otorga viviendas a familias que logran acceder al mismo y que cumplen con los requisitos legalmente establecidos, es el Estado quien debe desempeñar un rol "protagónico en la materia", llegando de oficio a las personas, familias con necesidad de vivienda, en condición de extrema pobreza y que conforman grupos vulnerables bajo un sistema multidimensional, donde la existencia de servicios básicos como salud, empleo, educación y otros, son necesarios para lograr incidir de manera efectiva y oportuna en el combate contra la pobreza y garantizar el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

El SFNV tiene retos por cumplir como agilizar los trámites de los bonos, sea individual o proyectos; la ubicación de las familias de extrema pobreza; la coordinación con otras instituciones como las munic-

18 Oficio N° 10243-2016-DHR del 20 de octubre del 2016. Solicitud de intervención No. 192665-2015.

19 Defensoría de los Habitantes IO 244179-2017-SI

palidades; la participación e involucramiento ciudadano; la pronta resolución de denuncias que surgen contra las entidades autorizadas y que perjudican al habitante; la aplicación de sanciones para quienes incumplen la normativa; la estandarización de normativa a nivel interno del BANHVI; la creación de proyectos de vivienda sostenibles, entre otros.

El Estado costarricense, debe garantizar a las familias que la construcción de viviendas de interés social se realice bajo altos estándares de calidad²⁰ ya que actualmente se está incurriendo en un doble gasto de recursos públicos: se otorgan bonos en proyectos de vivienda con el fin de dar solución de vivienda a las personas de escasos recursos económicos y, en el corto plazo, se presentan problemas constructivos en los proyectos que requieren de una nueva inversión para solucionarlos. Estrictos protocolos de control, fiscalización y responsabilidad por parte de las empresas constructoras, así como de las entidades autorizadas, resulta una necesidad que, considera la Defensoría, no ha sido satisfecha, pese a los esfuerzos existentes tanto en materia normativa como de disposición de recursos para avanzar hacia una dotación de vivienda adecuada.

No se trata únicamente de otorgar viviendas sino que las mismas cumplan con condiciones que permitan satisfacer de forma integral las necesidades de las personas, sea desde una adecuada calidad constructiva, territorialidad, sostenibilidad con acceso a una infraestructura técnicamente adecuada, espacios públicos de convivio y servicios básicos indispensables para que su derecho humano se haga efectivo en calidad y oportunidad.

Busca la Defensoría de los Habitantes con esta investigación determinar si el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda constituye un instrumento efectivo para erradicar la pobreza y que el Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos y el Banco Hipotecario de la Vivienda promuevan un nuevo modelo de gestión para la tramitación de bonos de vivienda de interés social que garantice el rol activo y protagónico del Estado en la definición de las y los beneficiarios del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, priorizando en familias en extrema pobreza y de conformidad con la información suministrada por el programa SINIRUBE. De ahí la necesidad de contar con un registro real y actualizado a nivel país, donde se ubique en forma espacial la mayor necesidad de vivienda para familias en extrema pobreza; así como un registro actualizado del número exacto de precarios a nivel urbano y rural con identificación de prioridad en intervención.

Todo proceso de tramitación de bonos de vivienda, debe caracterizarse por los atributos de multidimensionalidad, heterogeneidad, participación, integración, inclusión y sostenibilidad. Además del cumplimiento de criterios de calidad constructiva, territorialidad, sostenibilidad con acceso a una infraestructura técnicamente adecuada, espacios públicos de convivio y servicios básicos indispensables en los proyectos de vivienda, con la participación de los gobiernos locales.

Es prioritaria la implementación de mecanismos paralelos de supervisión y fiscalización, que garanticen que las empresas desarrolladoras y las entidades autorizadas realizan una adecuada labor en la tramitación de proyectos de vivienda y bonos individuales, garantizando diligencia y oportunidad en la tramitología, como en la calidad constructiva de las obras desarrolladas.

²⁰ Con el fin de lograr esos estándares de calidad y a partir de la VIII Auditoría de Control de Calidad en Viviendas de Interés Social realizado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos en el año 2013 y donde los principales problemas de las viviendas fueron los temas eléctricos e hidráulicos, el 25 de marzo del 2015 la Defensoría llevó a cabo el taller sobre los sistemas mecánicos de las viviendas de interés social denominado "Hacia la progresividad del Derecho Humano a la Vivienda". En ese taller estuvieron presentes representantes de entidades autorizadas, AyA, CFIA, BANHVI, MIVAH y el objetivo fue el de visualizar cómo se podía mejorar los problemas mecánicos en las viviendas de interés social. Posterior al taller se tuvieron reuniones con representantes de los diferentes sectores para impulsar la creación del Código de Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias en Edificaciones. El 21 de febrero del 2017 se publicó dicho Código en el Alcance número 38 de La Gaceta.

Y finalmente, es prioritaria la elaboración de protocolos y manuales que favorezcan el acceso a la información para las y los posibles beneficiarios, en los cuales se identifique con claridad los requisitos, procedimientos, plazos, responsables y responsabilidades de cada parte involucrada.

2.6 Dirección de Control de Gestión Administrativa

El mejoramiento de la gestión pública costarricense, tanto a nivel central como regional, constituye uno de los principales retos de cara al avance del país en todos los campos que afectan significativamente la calidad de vida de las y los habitantes.

Los retos que impone el cumplimiento efectivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como de los compromisos asumidos por el país en diversos convenios internacionales en materia de derechos humanos, imponen un urgente y necesario trabajo en la Gobernanza Pública que permita, con ello, que la gestión pública responda a los grandes propósitos o metas que el país se fije como prioritarios a corto, mediano y largo plazo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo al cual Costa Rica pretende incorporarse, realizó el primer Estudio de Gobernanza Pública de Costa Rica,¹ destacando entre sus hallazgos lo que en la ordinaria fiscalización de la Defensoría ya se ha hecho evidente:

"(...) las desigualdades están creciendo, importantes pilares económicos como la industria de alta tecnología y el turismo han estado bajo presión, un sector público fragmentado está batallando para suministrar efectivamente políticas públicas y servicios y los ciudadanos están perdiendo cada vez más la confianza en las instituciones públicas. Para mantener los logros pasados, el sistema de gobernanza del país requiere encontrar formas para hacerle frente con éxito a una sociedad y economía cambiantes" (El destacado no es del original).

Tal y como lo plantea la Agenda 2030, es tiempo de asumir, desde la teoría del cambio, acciones innovadoras que permitan atender los mismos problemas con formas de abordaje diferentes, colaborativas y eficientes. Las y los habitantes requieren de la Administración, sea esta central o municipal, un compromiso real y medible con el mejoramiento de la gestión pública.

Muy bien señala la OCDE al recomendar al país fortalecer las competencias necesarias para un servicio público de calidad a saber: pensamiento creativo (creatividad e innovación); pensamiento estratégico (visión y futura orientación); flexibilidad y gestión del cambio, y la cooperación (trabajo conjunto y creación de relaciones).

Sumado a las competencias descritas, en estos 25 años de existencia desde su creación, la Defensoría de los Habitantes ha reiterado la necesidad de que la gestión pública debe tener un enfoque basado en los derechos humanos y el Buen Gobierno, donde la inclusión, la participación ciudadana, la rendición de

1 OCDE. Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica. Aspectos Claves 2015. Consultado en fecha 22 de Mayo aquí: <https://www.oecd.org/gov/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>

cuentas, la transparencia, la equidad, la efectividad, la respuesta a las necesidades y la legalidad, sean los derroteros del accionar público, siempre respetuoso de los derechos de las personas.

En ese orden de ideas, la Dirección de Control de Gestión Administrativa se ha dedicado en el período del presente Informe, a procurar mediante acciones de fiscalización, capacitación, facilitación, negociación, entre otras; a que las y los habitantes cuenten con soluciones reales a sus problemas, especialmente en tratándose de aquellos asuntos que, en algunos casos, han estado por años a la espera de una solución por parte de la Administración, sea municipal o central.

La consigna de trabajo ha sido “hagamos que pase”, y con ello se ha pretendido mover el engranaje público tanto como sea posible en el marco de competencias de la Defensoría de los Habitantes, de cara a ver los derechos de las y los habitantes satisfechos, contribuyendo con ello al fortalecimiento del sistema democrático costarricense.

Asimismo, el estudio de problemas considerados como estructurales, ha sido otra de las formas en que la Dirección decide contribuir en la identificación de esos “nudos” legales o institucionales que impiden el avance de las acciones de buena gestión pública; girando así las recomendaciones que ataquen los problemas identificados.

A continuación, se detallan los principales temas atendidos para el período que nos ocupa:

2.6.1 Informe Especial sobre la Gobernanza en el Sector Pobreza y Exclusión Social

Entre 2017 y 2018 la Defensoría de los Habitantes efectuó una investigación que analiza la arquitectura institucional y las políticas públicas impulsadas en el período 1994-2018, con la finalidad de atender y reducir el problema de la pobreza en el país.²

La investigación se inscribe en el Programa Institucional conformado para analizar el flagelo de la pobreza y su incidencia en el ejercicio de los derechos humanos y tuvo como principal motivación la constatación del estancamiento en los índices de pobreza durante el período a pesar del incremento sostenido en la inversión social pública, lo que revela desafíos a solventar en el diseño institucional del sector y las políticas desarrolladas.

Entre los principales hallazgos del estudio sobresalen el traslape normativo en cuanto a la designación de una rectoría sectorial, lo que ha conducido a que diferentes entidades y cargos públicos asuman de forma simultánea dicha función; una vaga y confusa regulación de las competencias que incumben a los distintos actores que participan en tales procesos; el incumplimiento de algunas administraciones en cuanto al planteamiento de políticas específicas en esta materia; la ruptura de enfoques programáticos con cada cambio de gobierno; la inexistencia de una política de Estado de largo plazo vinculada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 1 (erradicar la pobreza); y la ausencia de principios claves del EBDH en el contenido de las políticas cuatrienales, tales como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, las acciones afirmativas para colectivos discriminados por su origen étnico y geográfico y por su orientación sexual, y la transparencia y publicidad de los procesos decisorios a cargo de órganos colegiados, nacionales y regionales.

A partir de tales hallazgos, la Defensoría emitió varias recomendaciones a las autoridades públicas correspondientes,³ entre las que destaca la formulación de un proyecto de ley que designe la rectoría

² Expediente N° 242295-2017-SI.

³ Recomendaciones dirigidas al Presidente de la República, la Vicepresidenta y Coordinadora del Consejo Presidencial Social, el Ministro de Desarrollo Humano y la Ministra de Planificación.

estatal en materia de superación de la pobreza; la asignación de los recursos que necesita y precisar las responsabilidades de los distintos actores involucrados; la emisión del Plan Estratégico Nacional con vigencia de al menos 20 años -pendiente desde 2013- y la vinculación de la programación respectiva con los ODS.

Asimismo, se recomendó la reforma del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; la emisión del Plan Nacional Sectorial con vigencia de 5 años -pendiente desde 2013- para regular la coordinación de entidades con competencias en la superación de la pobreza; el diseño y desarrollo de procesos de empoderamiento de personas en condición de pobreza que propicie su organización y participación activa en el ciclo de políticas públicas relacionadas con esta materia.

A la fecha, la Defensoría se encuentra brindado seguimiento al acatamiento de sus recomendaciones.

2.6.2 La gestión municipal: tema de fiscalización recurrente

De las denuncias más recurrentes que ingresan en la Dirección de Control de Gestión Administrativa, están las relacionadas con la calidad de la gestión municipal, tanto en su administración propiamente dicha de los intereses del cantón, como en la coordinación con otras instituciones del sector público.

Para el período que ocupa, a pesar de los esfuerzos observados por parte de diversas municipalidades tales como Nicoya, Aserrí, Garabito, Cartago, Tibás, entre muchas otras, para atender no solo lo requerido por la Defensoría,⁴ sino para lograr una adecuada atención de las solicitudes de las y los habitantes; durante el año en ejercicio, se ha observado un desmejoramiento de la atención a las denuncias planteadas por parte de diversas Municipalidades tales como Liberia⁵, Puntarenas⁶, Carrillo⁷, Pérez Zeledón⁸ y Santa Cruz.⁹

Entre los temas denunciados con mayor frecuencia por las y los habitantes están los que a continuación se enumeran:

- a. estructuras realizadas sin permisos de construcción
- b. ausencia o mala condición de la infraestructura vial cantonal
- c. inexistencia o mala condición de aceras y espacios públicos
- d. omisión de respuesta o dilación administrativa en los trámites presentados.

Previo a ejemplificar brevemente los temas denunciados, conviene reiterar que la relación entre los habitantes del cantón y sus autoridades municipales debe ser fluida, eficiente y efectiva, promoviendo con ello la responsabilidad, la transparencia y la constante rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Aunado a ello, la desatención por parte de Gobiernos Locales de forma reiterada, a los requerimientos de la Defensoría de los Habitantes, solo genera una violación más al derecho de acceso a la información,

4 Exp. Nicoya: 169057-2014. Exp. Aserrí: 68051-2010, Exp. Garabito: 213573-2016. Exp. Cartago: 240694-2017. Exp. Tibás: 257395-2018.

5 Expedientes N° 244439-2017, 254339-2018, 254410-2018.

6 Expedientes N° 210567-2016, 233661-2017.

7 Expedientes N° 219415-2016, 230139-2017.

8 Expedientes N° 183102-2015, 198900-2015, 218601-2016.

9 Expedientes N° 77106-2011, 105269-2012, 112084-2012, 165529-2014, 224516-2016, 230418-2017, 232385-2017, 251464-2017, 256458-2018.

petición y pronta respuesta que tienen las y los habitantes que acuden a la Defensoría ante el silencio de la Administración.

La mayor responsabilidad de contar con los mecanismos de eficiencia y eficacia en el quehacer interno, depende, en gran parte, del Alcalde o Alcaldesa Municipal como figura administradora general, así como de los colaboradores, quienes forman parte esencial de la estructura municipal, quienes deben proceder conforme lo establece la ley, con el fin de que los munícipes se sientan seguros de que la intervención y atención de sus corporaciones, se efectúa de la forma eficiente y eficaz; razón por la cual se hace el recordatorio a las administraciones municipales de que los procesos institucionales deben producir resultados que satisfagan las necesidades de las personas, haciendo para ello el mejor uso de los recursos a su disposición.

El derecho a una buena administración pública, implica el deber de las instituciones de rendir cuentas por sus actos, así como fomentar la participación de las y los habitantes en la toma de decisiones. Una vez que son electos por los munícipes, las jerarquías deben anteponer el interés común ante cualquier otro, dejar de lado cualquier disparidad de criterio interna para dar paso a un servicio de cara al habitante, no puede la ineficiencia institucional convertirse en un hecho que haga nugatorio los derechos de las personas.

Durante la intervención de la Defensoría ha sido esencial indicar a las distintas municipalidades que, en materia de Derechos Humanos y dentro del Principio de Garantía de No Repetición, se destaca la incorporación de medidas administrativas de carácter preventivo que permitan la protección de los derechos e intereses de las personas a partir de las denuncias recibidas, así como las acciones administrativas que hagan posible que las violaciones a los derechos de las personas no se repitan.

Dicho de otra forma, no puede pretenderse una satisfacción real y plena de la protección de los derechos de las personas, si los actores involucrados en hacer efectivos esos derechos, no garantizan que situaciones como las observadas no vuelvan a suceder.

Al respecto, pese a importantes avances en la profesionalización de las estructuras municipales actuales, es claro que existen al día de hoy muchos retos por atender, la mayoría referidos al mejoramiento de la relación de las autoridades municipales con sus munícipes. No es atendible que los asuntos que se denuncian ante la Defensoría sigan siendo los mismos, y que, con el paso del tiempo y cambio de autoridades, no se conozcan acciones correctivas efectivas que atiendan de forma definitiva los asuntos denunciados.

A continuación, se reseñan algunas de las denuncias recibidas en el campo municipal, de cara a ilustrar lo anteriormente señalado.

a. Solicitudes de intervención ante municipalidades por omisión y deficiencia en la atención de denuncias sobre construcciones irregulares

Los habitantes continúan requiriendo la intervención de la Defensoría ante los Gobiernos Locales, a efectos de que atiendan sus competencias en materia de control constructivo. El común denominador de estas denuncias lo constituye el reclamo de los habitantes por la falta de fiscalización e intervención oportuna de las municipalidades ante denuncias que se realizan por construcciones privadas que se denuncia, carecen de los permisos de ley y vulneran la normativa constructiva.

Ante la falta de intervención oportuna y preventiva, los habitantes observan que las obras se consolidan en beneficio de los particulares denunciados, lo cual les obliga a requerir a los municipios iniciar los

procedimientos ordinarios para determinar las faltas a la normativa constructiva y ejecutar las sanciones previstas en el ordenamiento. En esta etapa, se observa por parte de este órgano defensor la dilación de los procedimientos para determinar las faltas, así como el incumplimiento a las órdenes de demolición de obras cuando son emitidas.

En estos casos, la Defensoría interviene en aras de garantizar que el municipio ejecute todas las acciones que tiene bajo su competencia para asegurar que las construcciones realizadas por particulares cumplan con las normas constructivas, sin embargo, observa con preocupación la falta de contundencia en el actuar municipal ante situaciones de construcción irregular en perjuicio de derechos de terceros o del espacio público.

Denuncias por construcción irregular de vivienda utilizada como cuartería en Alajuela¹⁰, así como construcciones que invaden calle pública en Paraíso,¹¹ son solo dos casos de muchos donde el accionar municipal ante la denuncia planteada resulto lento e ineficiente.

b. Ausencia o mala condición de la infraestructura vial cantonal

Los problemas que afronta el país en materia de infraestructura vial nacional, sea por su mal estado o bien su inexistencia, se agravan a nivel cantonal. Las quejas sobre el mal estado de las vías públicas cantonales, o la inexistencia de las mismas, así como de puentes en mal estado, o mala señalización vial, ocupan gran parte de la labor de la Defensoría.

Un ejemplo del lento accionar al que se ven expuestas las comunidades para que sean atendidas sus necesidades, lo constituye la denuncia planteada desde el año 2010 por los vecinos de Colonia Virgen del Socorro de San Miguel de Sarapiquí, ante la Municipalidad de Alajuela¹² para que se atendiera integralmente la problemática de infraestructura de la zona, especialmente la reparación del puente modular tipo Bailey ubicado sobre el Río Sarapiquí y que se reemplazara una estructura de vado por un puente modular tipo Bailey sobre el Río San Fernando.

El accionar tanto de la municipalidad como de otras instituciones nacionales involucradas,¹³ motivó en el año 2015 a la Defensoría a emitir recomendaciones tanto a la Municipalidad como al MOPT para que conjuntamente ejecutaran los proyectos que requería la zona.¹⁴ Como un importante resultado de esta etapa, se obtuvo que la Municipalidad de Alajuela incluyera el presupuesto necesario para el proyecto y el MOPT contribuyera con la entrega de 2 estructuras de puentes modulares para el sitio.

Durante el año 2017, la Defensoría se enfocó en dar seguimiento al cumplimiento efectivo de las recomendaciones, siendo que a diciembre del año 2017, finalmente la Municipalidad de Alajuela, con la colaboración del MOPT, dio inicio a las obras en la zona que permitirán solventar las necesidades de infraestructura que sus habitantes reclamaron durante años. Los habitantes esperaron 7 años por ver iniciadas las obras correspondientes.

Por su parte, en el cantón de La Cruz, los vecinos del barrio Bella Vista de La Garita de La Cruz, denunciaron el mal estado de los caminos públicos y el deterioro en que se encuentra la infraestructura vial de-

10 Expediente N° SI-236029-2017

11 Expediente N° SI-246508-2017

12 Expediente N° SI- 90179-201

13 MOPT a través principalmente de la Dirección de Obras Públicas (Dirección de Puentes y Regional III de Alajuela), el CONAVI, el ICE, la CNE e incluso la empresa privada ENEL, quien desarrolla proyectos en la zona.

14 Oficio N° 00563-2015-DHR-GA

bido a la falta de mantenimiento,¹⁵ situación que es mayoritariamente aquejada por las personas adultas mayores que tienen dificultades de movilidad y las personas que padecen de algún tipo de discapacidad.

La Defensoría solicitó al Alcalde Municipal de La Cruz, tomar las acciones que correspondan a efecto de que se estableciera dentro del plan de intervención, el mejoramiento de las calles del barrio Bella Vista en La Garita. Como resultado de dichas gestiones, la Municipalidad informó que procedió a la licitación de obras correspondientes, mismas que fueron adjudicadas y están en proceso de inicio de las obras.¹⁶ No es sino por la intervención y seguimiento por parte de la Defensoría a las acciones municipales que se logra su efectiva ejecución.

Mientras tanto, en el barrio llamado el General Viejo de Pérez Zeledón, los vecinos denunciaron el mal estado en que se encuentran las aceras del lugar,¹⁷ situación que les afecta especialmente a las personas con discapacidad del lugar en cuanto a su movilidad y atención de sus necesidades.

La Defensoría hizo el correspondiente llamado de atención a las autoridades municipales del cantón de Pérez Zeledón en el sentido de que la seguridad peatonal tiene que ser un asunto prioritario y de interés local de las municipalidades, siendo necesario que dichas corporaciones garanticen a los munícipes un tránsito seguro, en particular a las personas con discapacidad, los menores y a los adultos mayores.

Las autoridades de la Municipalidad de Pérez Zeledón informaron a la Defensoría que se iniciarían una serie de acciones administrativas con el fin de procurar la construcción de las aceras; ante ello, la Defensoría solicitó un proceso ágil y tomar en consideración que la atención a la presente denuncia debe ser de forma integral y no como segmentos de aceras, ya que esta última forma de solucionar el problema podría generar que existan áreas que sean transitables y otras que no cumplan con la Ley N° 7600, situación que de igual forma sería violatoria de los derechos fundamentales de las personas denunciadas, la Defensoría se encuentra en el proceso de seguimiento de la queja.

Esta ineficiencia en la administración de la red vial cantonal, perjudicó también a los vecinos de los Chiles, Lourdes, Daniel Flores y Palmares, quienes se presentaron ante la Defensoría de los Habitantes¹⁸ a manifestar que se sienten disconformes con la Municipalidad de Pérez Zeledón y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en virtud que desde inicios de 2015, se inició el proyecto de asfaltado en la calle nacional conocida como la Trocha, la cual comunica internamente a las comunidades de Sinaí - La Finca - Municipal - Las Brisas - los Chiles - Lourdes - Palmares, todas del Cantón de Pérez Zeledón.

Con respecto a esta denuncia, la Defensoría realizó diferentes gestiones formales e informales ante las autoridades municipales y el MOPT y se realizaron cuatro inspecciones al lugar en los meses de junio, julio y diciembre del 2017, así como en el mes de marzo del 2018. Lo anterior permitió corroborar algunas de las situaciones a las que se hizo referencia en la queja, así como diversos trabajos realizados en la zona. Para el mes de marzo del 2018, se pudo observar que la carretera, en la mayoría del trayecto, a simple vista, se encontraba en buenas condiciones y era evidente que se habían realizado trabajos de bacheo recientes, lo cual nuevamente fue corroborado en el mes de abril del 2018, siendo que los vecinos reconocieron que se le estaba dando mantenimiento a la ruta e hicieron constar que fue a partir de la participación y las gestiones realizadas por la Defensoría que pudieron obtener información fehaciente y se lograron reactivar los trabajos y concluir la obra.

15 Expediente N° 237084-2017

16 Licitación Abreviada N° 2017LA000012-01 denominada: Contratación para el mejoramiento de calles urbanas y construcción de cordón y caño en el distrito de la Garita, Cantón La Cruz, fue adjudicada según acuerdo N° 2-12 de la Sesión Ordinaria N° 47-2017 del 30 de noviembre 2017, a la empresa Asfaltos Laboro S.A. por un monto de 77.916.942,56 colones.

17 Expediente: 234199-2017

18 Expediente N° 207978-2017

c. Derecho a la movilidad: respeto a las aceras y espacios públicos

Históricamente, los habitantes han acudido a la Defensoría de los Habitantes para exigir a los gobiernos locales la construcción de aceras y su mantenimiento. A esta tradicional solicitud de intervención, se suma en la actualidad la solicitud de que los municipios intervengan cuando las aceras, la vía pública y otros espacios públicos, estén siendo utilizados en beneficio particular y en detrimento de los intereses generales.

A raíz de la modificación que sufrió la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Terrestres, la cual endureció las consecuencias para quienes utilicen las calles públicas y las aceras para el estacionamiento vehicular, los habitantes han tomado mayor conciencia del interés general que prevalece en el uso del espacio público y han empezado a exigir y denunciar las conductas que limitan por ejemplo el derecho a la movilidad tanto en las calles así como en las aceras.

Así, la Defensoría intervino ante la Municipalidad de La Unión¹⁹ para garantizar que se atendiera denuncia por vehículos abandonados en vía pública, así como ante la Municipalidad de San José y la Policía de Tránsito, para que se interviniera ante particulares que acostumbran utilizar la acera para el estacionamiento de sus vehículos²⁰ y la calle, dificultando además las labores de aseo urbano en zonas muy concurridas.²¹

Se intervino también ante la Municipalidad de San José por inadecuada ubicación de mobiliario urbano para información (MUPI) que dificulta la movilidad peatonal en las aceras²² y para que se garantice la construcción de espacios peatonales en calles de Colonia Kennedy.²³ Asimismo, se solicitó a la Municipalidad de Coronado para que se programe el diseño de aceras acordes con la topografía de pendiente de una vía pública, pues su actual diseño irregular violenta el derecho a la movilidad y la accesibilidad para adultos mayores y personas con discapacidad.²⁴

La Defensoría de los Habitantes continuará fiscalizando que los espacios públicos cumplan su función última: devolverle las ciudades a las personas, hacer del derecho a la movilidad un derecho que todo Gobierno Local debe incluir en sus políticas de desarrollo territorial. Tanto la Nueva Agenda Urbana, como el Objetivo de Desarrollo No. 11, plantean el objetivo de lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. En el cumplimiento de este objetivo, los Gobiernos Locales, como administradores de su territorio, juegan un papel fundamental, promoviendo una planificación territorial donde el ser humano sea el centro de la misma.

2.6.3 La dilación administrativa como obstáculo a la gestión pública de calidad

Pese a la existencia en Costa Rica de un sólido cuerpo normativo que desde el nivel constitucional establece la obligación de la Administración Pública central y municipal de dar respuesta a los requerimientos de los habitantes en plazos establecidos y razonables, así como de brindar acceso a la documentación pública y rendir cuentas por su accionar,²⁵ continúa siendo la dilación administrativa en la atención de los asuntos sometidos por las y los habitantes, uno de los mayores problemas de la Administración Pública.

19 Expediente SI-246745-2017

20 Expediente SI-243203-2017

21 Expediente SI-249161-2017

22 Expediente SI-244727-2017

23 Expediente SI-227208-2016

24 Expediente SI- 221256-2016

25 Artículos 11, 27 y 30 de la Constitución Política; artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; Ley de Regulación del Derecho de Petición N° 9097; Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC, "Transparencia y acceso a la información pública"; Decreto N° 40199-MP "Apertura de datos públicos."

Esta dilación tiene múltiples causas entre las que se han identificado desde la inexistencia de procedimientos claros y expeditos para dar respuesta a las y los habitantes; la ausencia de protocolos de actuación en tratándose del acceso a la información pública; los vacíos en cuanto a la delimitación de responsabilidades de las y los funcionarios públicos, hasta cierta apatía en la relación con las y los ciudadanos.

Para la Defensoría, este es uno de los temas que más afecta la eficiencia y efectividad del accionar público. Los usuarios de los servicios públicos miden el accionar de la Administración con base en la agilidad y efectividad en las respuestas, así como en el trato que reciben.

A continuación se exponen algunos de los casos significativos conocidos en el período y referidos a la dilación administrativa y su impacto en la calidad de vida de las y los habitantes.

a. Licencias a los radioaficionados: un viacrucis innecesario

La Defensoría atendió queja presentada por una habitante²⁶ quien denunció que desde el mes de marzo de 2016, presentó en el Viceministerio de Telecomunicaciones la gestión correspondiente para optar por un permiso de radioaficionado y que sobre dicha gestión no había tenido pronta resolución.

Como parte de los elementos que se consideraron en la revisión del presente caso se encuentra el criterio utilizado por el MICITT en donde justifica la dilación en éste y otros procesos en el volumen de trabajo y la carencia de personal de dicha institución, ante lo cual estableció como tiempo promedio en la resolución de los casos siete a ocho meses.

La Defensoría hizo el señalamiento al Viceministerio de Telecomunicaciones de que se justifica el atraso administrativo en una afirmación genérica que no presenta evidencia o prueba respecto a su veracidad, por lo que no es de recibo, y tal como lo ha señalado la Defensoría en otras ocasiones, dichas "carencias administrativas" no son justificación para lesionar los derechos de los habitantes, quienes no tienen la obligación de soportar la acumulación excesiva y desproporcionada de plazos que niegan el derecho a contar con una resolución administrativa definitiva a su reclamación.

Finalmente, se debe indicar que posterior al dictado del informe final del caso, el habitante fue notificado del Acuerdo Ejecutivo correspondiente, con el cual se le autoriza el título habilitante para el permiso de derecho de uso de frecuencias, dándose por resuelta la gestión presentada; no obstante, existen otros habitantes que a la fecha continúan sin ser notificados y, en tales casos, la institución estará realizando las acciones necesarias para que dicha omisión sea resuelta.

b. Reconocimiento de diferencias salariales sin cancelar

A varias personas funcionarias del sector público les fue reconocido el derecho de diferencias salariales desde el mes de junio del 2014, mediante resolución de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.²⁷ Pese a que desde el mes de marzo 2015,²⁸ se puso en conocimiento de la Directora Administrativa y Financiera del Ministerio de Hacienda los montos que se debían presupuestar para honrar este pago, pasados ya varios años, no se había presupuestado ni en un presupuesto ordinario ni extraordinario lo correspondiente a esa obligación del Estado. Luego de varias gestiones formales e informales realizadas por la Defensoría ante el Ministerio de Hacienda, finalmente, se logró determinar

26 Expediente: 249491-2017

27 Resolución Número RES-2014-538

28 Oficio DAF-0194-2015

que dicho ministerio procedió a incluir el contenido presupuestario correspondiente a estas obligaciones, con lo cual se pudo tutelar el principio de justicia administrativa.

c. Entrada en funcionamiento del *call center* para atender servicios del IMAS²⁹

A inicios del año 2016, el IMAS creó un sistema de atención de citas mediante la implementación de centro de llamadas o *call center* con el fin de que las personas que solicitan los beneficios que brinda la institución, puedan tener acceso a una cita sin hacer largas filas presentándose personalmente a las oficinas de la institución.

A inicios del 2016, la Defensoría comienza a recibir denuncias indicando que no se puede sacar cita mediante esta plataforma, señalando entre otras razones las siguientes: falta de conexión por cobertura celular; al establecer contacto indican que no hay cupo o que llamen más tarde y se les devolvería la llamada; falta de información, entre otras; todo ello alegaron los denunciados que significó una serie de inconvenientes que impiden el acceso a los servicios institucionales vía *call center*.

Ante esta situación y dado que se recibieron poco más de 289 denuncias, la Defensoría procedió a iniciar una investigación de oficio sobre el funcionamiento del *call center* referido, además de que se tramitaron cada una de las 289 denuncias mediante gestiones formales e informales, verificando si las personas solicitantes fueron atendidas efectivamente por el IMAS.

Asimismo, se le requirió al IMAS información periódica sobre el funcionamiento del *call center*, así como las medidas correctivas que la institución ha ido tomando para solventar la saturación del servicio. Si bien es cierto, a la fecha el número de denuncias recibidas por el mismo tema ha disminuido significativamente, siendo que el servicio del *call center* ha mejorado, la Defensoría continúa brindando seguimiento al mejoramiento en la atención que realiza el IMAS y que debe, en todo momento, tomar en consideración su población meta.

d. Tramitología ante el Registro Civil: una afectación de derechos fundamentales

Se denunció³⁰ lo que se consideró un acto de mala fe y desinterés para con el usuario del sistema, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil. El padre de la denunciante falleció el 5 de enero del 2017, día en que retiró su cuerpo del Hospital México, pero por un error del registrador en ese centro médico, se consignó en la casilla del año, la fecha 5 de enero del 2016, en el Certificado de Declaración de Defunción correspondiente. Presentó el reclamo administrativo correspondiente ante el Tribunal. Luego de varios días consultó y le dijeron que el trámite duraría 100 días "hábiles".

Una vez realizadas las gestiones formales e informales ante el TSE, se logró determinar la corrección de los datos erróneos sobre la defunción de su señor padre. La interesada finalmente se dio por satisfecha y agregó textualmente lo siguiente: "*No puedo estar más que orgullosa de esta Defensoría porque en mi caso se ha cumplido con mis expectativas como una usuaria más de esta digna institución.*"

En este caso se denunciaron problemas ocasionados por la utilización de una base de datos que presentaba inconsistencias por parte de la Dirección General del Registro Civil. Al respecto, los magistrados del TSE, acogieron la recomendación emitida por la Defensoría a efecto de que el órgano de control interno de ese Tribunal, analizara y valorara lo acontecido en este caso y tomara las acciones correctivas necesarias.

29 Investigación de oficio N° SI-208203-2016

30 Expediente N° 234748-2017

e. El INVU inició el proceso de entrega de escrituras a los beneficiarios de las Leyes N° 9000 y N° 9016³¹

A raíz de la denuncia interpuesta por una habitante a inicios del año 2016, para conocer el estado de la tramitación de la escritura a la que tiene derecho como beneficiaria de la promulgación de la Ley N° 9016, la Defensoría tuvo conocimiento de que la Notaría del Estado, a marzo de 2016, aún no había formalizado las escrituras de ninguno de los 7 proyectos beneficiados con condonación de deudas a través de las leyes N°s 9000 y 9016, promulgadas en el año 2011 y 2012.

La Defensoría intervino ante el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Notaría del Estado para que se coordinaran los procesos y se ejecutaran las acciones que permitieran otorgar las escrituras de cancelación de hipotecas y donación de inmueble a las personas beneficiarias de dichas leyes, mismas que autorizan al INVU la condonación total de los créditos hipotecarios (incluidos intereses corrientes moratorios y otros gastos) a los beneficiarios de viviendas de interés social financiadas mediante el contrato de Préstamo entre Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el programa de lotes con servicios y desarrollo comunal (N° 762-SF-CR), las cuales beneficiaban habitantes de los siguientes 7 proyectos habitacionales: Cima de Cielo (Puntarenas), André Challe (San José), Pacuare (Limón), Los Almendros (Puntarenas), Curime (Liberia), EL Clavel (San Isidro de El General) y Río Nuevo (Corredores).

La intervención de la Defensoría iniciada en el año 2016, tuvo como resultado que el INVU y la Notaría del Estado coordinaran y acordaran un procedimiento para confeccionar los expedientes y una calendarización para el otorgamiento de las escrituras. A la fecha, este proceso de otorgamiento de escrituras se encuentra en etapa avanzada, manteniéndose el seguimiento por parte de la Defensoría a efectos de verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas y que sean emitidas todas las escrituras pendientes, restando solamente 80 escrituras por formalizar.

Otro caso relacionado con el INVU, está referido a la denuncia formulada por un habitante en favor de sus padres, adultos mayores,³² que desde el año 1998 cancelaron la operación en su totalidad para la respectiva titulación del inmueble, cancelando incluso lo correspondiente al plano catastrado, pero al día de hoy la escritura no les ha sido entregada.

En el presente caso, es evidente que existe una lesión a los derechos de los habitantes, ello en el tanto el INVU ha originado una omisión administrativa que se ha extendido por ocho años y que a la fecha continúa sin ser resuelta de manera definitiva y lo cual evidencia una vulneración a la eficiente prestación de un servicio público. Ante dicha dilación, la Defensoría le solicitó a la Presidenta Ejecutiva del INVU girar las instrucciones que correspondan a efecto de que cumpla a la mayor brevedad con la formalización del plano catastrado a favor de los habitantes requirentes; a la fecha la Defensoría se encuentra en el proceso de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

f. Falta de titulación de viviendas en Barrio Corazón de Jesús, Bloque C

La Defensoría recibió dos denuncias³³ en las cuales los habitantes exponen el problema que afrontan cerca de 40 familias ubicadas en el Barrio de Corazón de Jesús, Distrito Hospital, quienes demandan la titularidad de las propiedades que poseen esas familias desde hace más de 45 años; viviendas que fueron construidas y vendidas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en terrenos de la Junta de Educación de San José (Junta).

31 Expediente N° SI-208993-2016

32 Expediente: 234199-2017

33 Expedientes 135213-2013 y 137267-2013

Pese a que la naturaleza de los terrenos en los que se ubica la Urbanización Barrio Corazón de Jesús ha sido tratada tanto por el Tribunal Contencioso Administrativo,³⁴ como por la Contraloría General de la República, la titulación requerida por la familia sigue sin realizarse efectivamente.

Para mayor complejidad, la finca donde se ubica el Barrio Corazón de Jesús -hasta la fecha- está registrada a nombre de la Junta de Educación de San José, la cual está morosa con la Municipalidad de San José por pago de servicios públicos e impuestos de varios años, siendo que un paso más para lograr la efectiva titulación de inmuebles es el pago o condonación de la deuda que se mantiene sobre los terrenos.

Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes conformó una Comisión Permanente que examinara una pronta solución al conflicto denunciado. Como parte de esa Comisión, además del IMAS y la Junta, se incorporaron a funcionarios de la Municipalidad de San José, el Ministerio de Educación Pública (MEP), el INVU, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos -MIVAH.

En el seguimiento del caso, la Defensoría ha colaborado con las gestiones necesarias para que el INVU y la Municipalidad procedieran al visado de los planos correspondientes a ese Asentamiento; lográndose visar y catastrar planos de 37 de las 38 viviendas.

Además, se solicitó directamente al Alcalde de San José, la condonación de la deuda, toda vez que existe un compromiso por parte del IMAS de titular, siempre y cuando los terrenos no cuenten con gravámenes de ese tipo. No hubo acuerdo en cuanto a la condonación, siendo que la Municipalidad propuso liberar del pago de la deuda al Barrio Corazón de Jesús (y algunas escuelas capitalinas) a cambio de que el MEP y la Junta le traspasaran al municipio el Parque de la Escuela República de Chile, en el entendido que este terreno siempre seguiría siendo un parque público. A la fecha la negociación sobre dicho terreno continúa.

Lo anterior constituye un ejemplo de la ineficiencia y la dilación de la Administración que está generando una violación al derecho de propiedad de una colectividad. La Defensoría continuará insistiendo en la coordinación de las instituciones involucradas y la solución definitiva de la problemática planteada.

g.- Negativa de acceso a la información en Coopeguanacaste R.L.³⁵

Varios asociados y asociadas de Coopeguanacaste R.L., presentaron su disconformidad por la falta de atención de las autoridades de esa organización social en la respuesta oportuna e integral a solicitudes de información presentadas.

Una vez estudiada y analizada la situación denunciada, la Defensoría concluyó que el Comité de Vigilancia y la Administración Superior de Coopeguanacaste R.L., actuó incumpliendo la normativa aplicable,³⁶ restringiendo las posibilidades de realizar convocatorias a asambleas por medio del mismo Comité de Vigilancia. Ante esta realidad y la preocupación de un grupo de delegados y asociados alrededor de la compra de terrenos del Proyecto Eólico del Cacao, la Defensoría indicó que el Comité debe considerar la posibilidad de que este asunto se analice en el seno de ese órgano colegiado y ahí se decida si resulta procedente o no, la convocatoria a dicha asamblea extraordinaria para tratar el tema sobre el que existe un interés de información.

34 Expediente 05-23214-0171-CA / No. 10-2013-II

35 Expediente N° 249090-2017.

36 Artículos 38 y 58 del Estatuto Social y 45 de la Ley de Asociaciones Cooperativas.

En relación con la solicitud al Tribunal Electoral de un cambio en el proceso de votación en la elección de los cuerpos directivos, el Gerente General entró en contradicciones al manifestarse al respecto, conforme consta en el expediente, lo cual fue considerado por la Defensoría como una intromisión de la Administración Superior en asuntos de competencia exclusiva del Tribunal de Elecciones, así como un irrespeto a 13 personas asociadas y delegadas que, en el caso de esa cooperativa, cada uno de ellos representa a 100 asociados con voz y voto en las asambleas generales.

Es así como el Tribunal Electoral de Coopeguanacaste R.L., está violentando el derecho constitucional de petición y respuesta que establece el artículo 27 de la Constitución Política, así como con lo dispuesto por la Ley de Regulación del Derecho de Petición, número 9097. Debe indicarse al respecto que a las entidades u organismos privados les es aplicable esta norma, siempre y cuando, como en este caso, se ejerza una actividad catalogada como servicio de interés público. De ahí que no existiría justificación válida para no dar respuesta a la nota recibida en el Tribunal Electoral, el día 4 de julio de 2017.

Lo anterior derivó en que la Defensoría de los Habitantes recomendara al Comité de Vigilancia el analizar la solicitud planteada para la convocatoria a una asamblea extraordinaria, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 y 58 del Estatuto Social y el artículo 45 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, considerando las competencias y responsabilidades de ese Comité y la preocupación de un grupo de delegados y asociados a la cooperativa, alrededor de la compra de terrenos del Proyecto Eólico del Cacao.

Al Tribunal Electoral se le recomendó de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política y en la Ley de Regulación del Derecho de Petición, número 9097, dar respuesta a la nota recibida el día 4 de julio de 2017, relacionada con la solicitud de un cambio en el proceso de elección de los cuerpos directivos de esa organización social.

Al Consejo de Administración se le recomendó: informar a los interesados, sobre la ejecución del acuerdo número cinco de la sesión ordinaria 1477, en cuyo texto se menciona lo siguiente: "Aprobar la solicitud presentada por el Comité de Vigilancia para que se contrate una Auditoría Administrativa Financiera para los primeros meses del año 2014".

A la fecha, la Defensoría está dando seguimiento al cumplimiento efectivo de las recomendaciones formuladas.

2.6.4 La Gestión del Riesgo como tarea vital en la construcción de ciudades y un país resiliente

Tanto la ubicación geográfica de Costa Rica, como las acciones antropológicas sin mayor control, hacen del país uno expuesto a constantes fenómenos naturales, con el consecuente impacto y desmejoramiento en la calidad de vida de las personas, especialmente en aquellas que se ubican en las zonas con mayor fragilidad ambiental, así como aquellas con mayor vulnerabilidad económica y social.

Las políticas públicas emitidas en los últimos tiempos en materia de gestión del riesgo y atención de emergencias,³⁷ se ponen constantemente a prueba en cuanto a su implementación efectiva con ocasión de cada evento producido. La coordinación interinstitucional, así como las acciones oportunas de prevención continúan siendo el gran reto de cara a la mejor y más eficiente respuesta por parte del aparato estatal a las emergencias potenciales o a las presentadas.

37 Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos (Ley N° 8488, aprobada en enero del 2006); Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030; Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010 – 2015.

Para el período del presente informe, se pretende hacer referencia a dos temas que han sido de especial preocupación por parte de la Defensoría de los Habitantes: las inundaciones urbanas y su efecto en la calidad de vida de los pobladores y la atención de la emergencia generada con ocasión del paso por Costa Rica del Huracán Otto.

a. Las inundaciones urbanas: una emergencia inminente

Se dice que una ciudad resiliente es “aquella que ante la amenaza de un fenómeno natural o de eventos motorizados por mano humana, tiene la capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse eficientemente de los efectos causados por dicho fenómeno. La resiliencia urbana está en estrecha relación con “los conceptos dinámicos de desarrollo y de crecimiento urbano.”³⁸

Lo anterior implica que si queremos ciudades resilientes es necesario trabajar fuertemente en materia de gestión del riesgo de desastres, de forma interdisciplinaria y coordinada entre los diferentes niveles de la Administración Pública central y local, todo con la participación de las personas afectadas, quienes tienen el derecho a conocer las pérdidas probables a las que están expuestas, para que con esta información puedan tomar las medidas correspondientes.

En ese sentido, el mejoramiento de la infraestructura pluvial por parte de las autoridades nacionales y locales constituye una obra prioritaria de cara a prevenir inundaciones que puedan afectar, tanto las propiedades como a las personas.

A continuación se detallan dos casos simbólicos de inundaciones urbanas:

Inundaciones en Paso Ancho³⁹

En el período que comprende el presente informe, la Defensoría de los Habitantes realizó las gestiones pertinentes con CONAVI, a fin de poder resolver un grave problema de inundaciones que se generaba a varios vecinos que viven en Paso Ancho, en la urbanización Zorobarú, mismas que se originan por el caudal de aguas del Río María Aguilar y de las aguas pluviales encausadas por la Ruta de Circunvalación en dicho sector.

En atención a dicha denuncia, la Defensoría gestionó ante el CONAVI las medidas necesarias a efecto de resolver la problemática denunciada, misma que fue atendida a partir de la construcción de un colector pluvial de aguas para la zona. Según se reportó, los trabajos para atender el problema de inundaciones en la zona consistieron en la construcción del colector pluvial así como la terminación de la tubería sanitaria y sus respectivos pozos de registro.

En el presente caso, además de atenderse un problema grave de inundaciones que afectaba a varias casas en la zona indicada, también el caso fue prioritario en razón de que en la vivienda más afectada, habitaban dos personas adultas mayores, quienes se vieron afectados en varias ocasiones con la pérdida de sus bienes y con afectaciones a nivel de su salud física y emocional.

38 Gabriela de Cicco. (2014). Gestión del Riesgo de Desastres: La importancia de desarrollar ciudades resilientes. 22 de Mayo de 2018, de AWID en Sitio web: <https://www.awid.org/es/noticias-y-an%C3%A1lisis/gestion-del-riesgo-de-desastres-la-importancia-de-desarrollar-ciudades>

39 Expediente: 237826-2017

Inundaciones causadas por el río Ocloro en Barrio Luján, Ciudadela Calderón Muñoz y otras comunidades capitalinas⁴⁰

El cauce del Río Ocloro,⁴¹ drena parte del cantón de San José, San Pedro y Curridabat y en los últimos años, este cauce ha generado a lo largo de varias secciones problemas de desbordamiento, erosión lateral de sus márgenes, destrucción de obras de contención, daños a la propiedad privada en muchas comunidades.

Como resultado de las fuertes lluvias generadas en los meses de noviembre del 2015, se generó un desbordamiento del Río Ocloro hacia los terrenos localizados en sus márgenes, afectando viviendas, tuberías de agua potable, puentes y muros de contención entre otros. Ese mismo fenómeno se ha repetido en los años subsiguientes.

La problemática de las inundaciones en la zona y su afectación en diversos puntos se debe en muchos casos a la intensidad de las lluvias, el aumento de la impermeabilidad del suelo, la reducción de la capacidad hidráulica, la contaminación ambiental y la invasión de zonas de protección. De acuerdo con los archivos en la Unidad de Investigación y Análisis del Riesgo-CNE, se tiene referencia de antecedentes relacionados con los problemas de erosiones de las márgenes y daños en obras de mitigación, viviendas y otros tipos de edificaciones.

Las inundaciones en las áreas urbanas y en distrito central de San José, se incrementan, debido al desarrollo urbanístico y aumentan su frecuencia y magnitud debido a la impermeabilización del suelo y la construcción de redes de conductos pluviales. Debe considerarse que los cambios sustanciales que se han generado en los últimos años en las partes superiores de la microcuenca hidrográfica del río Ocloro, debido a la pérdida de cobertura y desarrollo de proyectos urbanísticos, ha generado un fuerte impacto.

Tal y como se han evidenciado a lo largo de una sección del cauce del Río Ocloro, los principales problemas relacionados con la condición hidrológica de los cauces en el ambiente urbano son los siguientes: colapso de obras de mitigación; ocupación de las terrazas de inundación con problema de frecuentes inundaciones; inundación en áreas urbanas debido a la urbanización; la erosión y sedimentación que genera áreas degradadas y la ocupación de áreas ribereñas con riesgo de inundaciones.

Los principales impactos sobre la población generados por esta problemática son la alta contaminación ambiental; los perjuicios de pérdidas materiales, interrupción de la actividad económica de las áreas inundadas; contaminación por enfermedades de vinculación hídrica; contaminación del agua por la inundación de depósitos de material tóxico; estaciones de tratamientos, entre otros.

Algunos municipios han iniciado acciones aisladas, pero, no se ha integrado la conceptualización de la cuenca hidrográfica a lo largo de su trayectoria donde otros municipios tienen una amplia participación en la condición hidrológica actual de los cauces, siendo este un problema que debe ser visto de forma integral, con un enfoque ecosistémico.

Es así como en mayo del 2016, la Defensoría recibió denuncias por parte de vecinos de Barrio Luján, Yoses Sur y Ciudadela Calderón Muñoz, quienes sufren inundaciones por el cauce del Río Ocloro, sin ninguna medida de mitigación para evitar los graves daños materiales que genera dicha situación, y mucho menos una intervención integral que permita dar una respuesta definitiva a esta problemática.

Se llevó a cabo la investigación del caso, extractando que en la Cuenca del Río Ocloro -que sirve como afluente del María Aguilar/ Virilla/Tiribí/Grande de Tárcoles- se evidencian obstáculos en algunas seccio-

40 Expedientes 215226-2016 y No. 241768-2017

41 Informe Técnico DPM-INF-1074-2015. Comisión Nacional de Emergencias. Análisis general de la problemática del Río Ocloro.

nes, se comprueban desechos de construcción y domésticos, así como de origen natural que suscitan inundaciones en los patios y casas de los vecinos, debido en muchos casos al estrangulamiento de la sección hidráulica, todo lo cual atenta contra el derecho a la salud, la seguridad, la integridad y el propio derecho fundamental a la vida de los vecinos de las comunidades de los cantones de Curridabat, Montes de Oca y, especialmente de San José.

Estas comunidades urgen de la adopción de medidas estructurales inmediatas en aras de lograr un desarrollo sostenible y por ende, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, razón por la cual la Defensoría de los Habitantes recomendó: *Implementar las medidas y obras de infraestructura necesarias para evitar más inundaciones en la zona aledaña a la Cuenca del Río Ocloro, auxiliados con los estudios hidrológicos e hidráulicos contratados por ese gobierno local. Lo anterior en coordinación con la Municipalidad de Montes de Oca.* Asimismo, se recomendó: *Revisar e implementar las recomendaciones emitidas por la Unidad de Investigación y Análisis del Riesgo de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia; continuar con el procedimiento y la construcción de la red pluvial y mantener informados a los vecinos sobre las acciones que se realicen a efecto de solventar el problema denunciado.*

La Municipalidad de San José, acogió las recomendaciones en su totalidad y como parte del cumplimiento de éstas, también procedió a la adjudicación del estudio hidrológico-hidráulico del Río Ocloro -previo proceso licitatorio⁴²- que tiene como fin la verificación científica de la condición hidráulica del Río Ocloro.⁴³

Plasmada la problemática que ocasiona el Río Ocloro, y la preocupación latente que tienen los vecinos de los barrios aledaños, surge un nuevo inconveniente para la comunidad de Barrio Luján y circunvecinos, cual es la construcción de una torre de cerca de 1.200 apartamentos, situación que podría impactar la fragilidad ambiental de la zona.

Al respecto, la Defensoría se encuentra actualmente investigando⁴⁴ el accionar del Gobierno Local y de otras instituciones del Estado en torno a estas posibles construcciones y su afectación en la problemática anterior.

A la fecha, se han realizado varias reuniones con las autoridades competentes de fiscalizar y/o que tienen que emitir criterios y permisos relacionados con el caso de marras. Por el momento, la obra en el cauce del Ocloro, está detenida por parte de la Municipalidad de San José, hasta que la empresa DEHC entregue al municipio el informe contratado, lo cual será en el mes de mayo del 2018. La Defensoría continuará brindando el debido seguimiento a las acciones en la zona afectada y la protección de los derechos de las personas.

b. El Huracán Otto: una prueba para la gestión del riesgo

En el año 2017, el Huracán Otto impactó territorio nacional, siendo la primera vez que un fenómeno de esta naturaleza golpea el país, todo lo cual generó la reacción gubernamental necesaria para atender este tipo de fenómeno. La Defensoría de los Habitantes monitoreó en todo momento y en el marco de sus competencias las acciones generadas por el aparato estatal para atender las necesidades de las poblaciones afectadas.

42 Licitación Abreviada 2016LN-000024-99999 "Contratación de estudios científicos técnicos de las microcuencas de las acequias Las Arias y Río Ocloro."

43 Dicha licitación fue adjudicada a la empresa DECH Consultores S.A., la cual deberá entregar el resultado del estudio en el mes de mayo del 2018.

44 Expediente 241768-2017

Pasado el primer impacto de la emergencia, la Defensoría requirió de las autoridades correspondientes, directamente vinculadas con la atención del incidente, un informe detallado sobre la atención brindada a la población con ocasión de la situación de emergencia.

De la información recopilada, se logró determinar dos aspectos puntuales, a saber, uno de ellos relacionado con la atención de la emergencia en la zona territorial donde se llevó a cabo el fenómeno, analizándose las tres etapas de la emergencia, es decir, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, y el segundo aspecto, relacionado con la implementación de las obligaciones consagradas en la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo en el ámbito Municipal.

En la citada norma, se establece como una obligación del Estado costarricense la implementación de la Política de Gestión del Riesgo como eje transversal de su labor, de tal suerte, que toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos para identificar los riesgos y la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como las actividades o gestión que permitan su control. Con una adecuada Gestión del Riesgo se pretende reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de origen natural y antrópico.

En relación con la atención de la emergencia provocada por el Huracán Otto, específicamente en el territorio de jurisdicción de la Municipalidad de Upala, se pueden extraer los siguientes aspectos: la Municipalidad de Upala no cuenta con un Plan Regulador, actualmente se trabaja en la canalización de fondos para proceder a realizar el Plan Regulador, lo cual resulta vital en tratándose de lograr un ordenamiento territorial que tenga en cuenta la gestión del riesgo y la resiliencia propia del cantón ante los fenómenos naturales.

El Gobierno Local cuenta con un Plan de Desarrollo Humano 2013-2023 donde incluyeron algunas de las recomendaciones que la Comisión Nacional de Emergencias había elaborado para el territorio de Upala hasta esa fecha; recomendaciones de diversa naturaleza, a saber: de seguridad humana, socioambiental, de riesgo y otros aspectos. Fue hasta la emergencia generada por el Huracán Otto que se entendió la importancia de su rápida ejecución así como la concientización sobre la presencia del riesgo en el cantón de Upala.

Entre las debilidades detectadas en la atención de la emergencia, se podrían citar concretamente cuatro:

- Carencia de insumos para la logística de la atención
- Carencia de edificaciones adecuadas que funcionaran como albergues
- Falta de coordinación interinstitucional
- Falta de capacitación previa para la atención de eventos.

Ante estos hallazgos, la Defensoría decidió solicitar a todas las Municipalidades del país información en punto a la implementación de la Política de Gestión del Riesgo, obteniéndose como resultado que un número significativo de Municipalidades carecen de dicha política. En una gran cantidad de las Municipalidades no existe una oficina especializada en el tema de riesgo, la función la realizan diferentes oficinas y en muchos casos, como un recargo de funciones; en cuanto a presupuesto algunas incluyen algunos presupuestos para la atención de algún tipo de emergencia. En relación a acciones de implementación de la Política, la mayoría reporta acciones de coordinación con otras instituciones, capacitaciones y creación de planes de emergencias cantonales y por último, todas reportan la existencia del Comité Municipal de Emergencias.

Es importante indicar que una gran mayoría de las Municipalidades, reportan una falta de cooperación por parte de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias con capacitación

y asistencia constante para los funcionarios de las Municipalidades, en relación con la atención de las emergencias.

Al respecto, la Defensoría se encuentra en fase de análisis de la información suministrada por los Gobiernos Locales, en aras de recomendar las acciones correctivas que deben tomarse.

Por otra parte, en torno a la emergencia generada por el Huracán Otto, la Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría procedió a investigar la actuación del Estado en materia de suministro de agua potable; dotación de vivienda para las poblaciones afectadas y afectación ambiental, tal y como a continuación se expone.

Sobre el suministro de agua potable y restablecimiento del servicio

El Huracán Otto afectó principalmente las comunidades de Golfito y Corredores en la Región Brunca, Pococí y Siquirres en la Región Caribe, Bagaces y La Cruz en la Región Chorotega, y Upala en la región Huetar Norte. La tormenta impactó un total de 134 sistemas de suministro de agua potable con una población de 134.343 personas afectadas en mayor o menor grado, tal como se muestra en el siguiente cuadro.⁴⁵

Cuadro N°1. Población y cantidad total de sistemas afectados por región⁴⁶

Región	Población afectada	Cantidad de sistemas afectados
Huetar norte	100 835	80
Chorotega	23 441	43
Caribe	2 375	2
Brunca	7 692	9
Total	134 343	134

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) intervino en la atención de la emergencia generada por el huracán Otto ante los daños ocasionados por este fenómeno natural y la afectación de este, principalmente, sobre los acueductos y sistemas administrados por ASADAS (Asociaciones Administradoras de Acueductos) en las cuatro regiones descritas.

La intervención y acciones ejecutadas por el AyA se dividieron en tres etapas: la primera etapa fue de valoración de los daños a los sistemas, la segunda etapa consistió en la rehabilitación inmediata de los sistemas más dañados; y la tercera etapa comprendió la revaloración de los sistemas rehabilitados de forma temporal para su inclusión en el plan de inversión para la reconstrucción de los acueductos. Las zonas de mayor intervención fueron los cantones de Upala, en Alajuela, y La Cruz y Bagaces, en Guanacaste.

La etapa de valoración de los daños se ejecutó entre el 24 y el 29 de noviembre de 2016, con 78 sistemas evaluados inicialmente. Habiéndose identificado los sistemas con afectaciones, a partir del 30 de noviembre, el AyA envió el equipo asignado para la rehabilitación inmediata temporal de los sistemas, a

⁴⁵ Informe Huracán Otto: Comunidades afectadas y rehabilitadas en el país, elaborado por la Subgerencia de Sistemas Comunes, remitido a la Defensoría mediante oficio PRE-2017-00001 del 4 de enero de 2017.

⁴⁶ *Ibíd.*

fin de resolver los problemas de infraestructura que impedían el abastecimiento de agua potable. Esta etapa concluyó el 8 de diciembre de 2016. Una vez concluido el proceso de rehabilitación, el AYA realizó un diagnóstico de las obras que debían reconstruirse, procediendo a presupuestar los costos de la reconstrucción de los sistemas identificados y evaluados.

En la etapa de reconstrucción, las ASADAS afectadas deben de cumplir con los requisitos que solicite el AYA, tales como legalización de terrenos y servidumbres, tener personerías jurídicas al día, y contar con el apoyo de la comunidad para la reconstrucción, entre otras, por lo que el tiempo de implementación de la reconstrucción variaría en cada caso y dependería de estos factores.

Posteriormente, la Presidencia Ejecutiva del AyA informó a la Defensoría sobre el avance en la fase de reconstrucción,⁴⁷ siendo que se presentaron dos planes de inversión para la atención de los sistemas afectados ante la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), la cual designó al AyA como Unidad Ejecutora de los fondos respectivos. Específicamente, AyA asignó como Unidad Ejecutora a la UEN Administración de Proyectos de la Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunales.

El primer plan de inversión es para la reconstrucción, aumento de resiliencia y disminución del riesgo de 15 acueductos, 8 de los cuales se ubican en Upala, 1 en Los Chiles, 2 en Bagaces y 3 en La Cruz. El monto de los recursos asignados por la CNE es de 5.156.226.989,10 colones, con base en el Decreto Ejecutivo N° 40027-MP. El segundo plan de inversión, igualmente destinado a la reconstrucción, aumento de resiliencia y disminución del riesgo de acueductos afectados por el huracán Otto, comprende 9 acueductos, ubicados en Upala (7 acueductos) y en La Cruz (2 acueductos). El financiamiento provendría del Fondo Nacional de la Emergencia (Decreto 40027-MP) por un monto de 182.771.081,51 colones.

Los 24 proyectos incluidos en los planes de inversión indicados, están financiados con fondos de cooperación no reembolsable donados por los Emiratos Árabes Unidos por un monto de diez millones de dólares y el AyA se encuentra ejecutando los trabajos de reconstrucción. Al respecto, para enero de 2018,⁴⁸ el AyA tenía en ejecución 11 de los 24 proyectos incluidos en los planes de inversión. La reconstrucción de estos 11 acueductos se espera que esté terminada en el primer trimestre de 2018, debido a que se trata de intervenciones más simples ejecutadas directamente con personal, materiales y equipo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; mientras los 13 proyectos restantes requieren de obras más complejas, tales como pasos elevados, licitaciones para la elaboración de estudios básicos, diseño y construcción de los acueductos, por lo que se estarían ejecutando entre el 2018 y 2019.

De este modo, se tiene que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados atendió la emergencia declarada por el impacto del huracán Otto, haciendo la respectiva valoración de los daños sobre los sistemas de acueductos en las zonas impactadas por la tormenta a partir de que la misma tocara suelo costarricense el 24 de noviembre de 2016 y rehabilitando todos los acueductos y restableciendo los servicios entre el 30 de noviembre y el 8 de diciembre de 2016. Asimismo, con diez millones de dólares otorgados por los Emiratos Árabes Unidos, AyA está ejecutando las obras de reconstrucción, aumento de resiliencia y disminución del riesgo de 24 acueductos afectados por la emergencia, once de los cuales estarían finalizados en el primer trimestre de 2018, mientras los 13 acueductos restantes, cuya ejecución incluye obras de mayor complejidad, se finalizarían entre el 2018 y 2019.

47 Oficio PRE-2017-00794 del 22 de agosto de 2017.

48 Comunicado de prensa de Casa Presidencial, "Avanza con éxito reconstrucción de acueductos afectados por Otto", 18 de enero de 2018, <http://presidencia.go.cr/comunicados/2018/01/avanza-con-exito-reconstruccion-de-acueductos-afectados-por-otto>

Sobre la dotación de vivienda a las personas afectadas

Con respecto a la atención en vivienda, para los casos de Bagaces y Upala del Huracán Otto se atendieron algunas familias a través de donaciones por parte de la empresa privada. En estos casos el MIVAH tuvo participación facilitando las listas oficiales de afectados, así como priorizando familias que por alguna razón no podrían calificar para el Bono Familiar de la Vivienda. Además, se hicieron sesiones de capacitación sobre los trámites para la obtención de la ayuda estatal y se buscaron alternativas de terrenos. Actualmente las familias que han completado los expedientes se encuentran en proceso de trámite del bono.

Afectación a la red de los canales de Tortuguero

Se realizó consulta a JAPDEVA y mediante oficio SCN-010-2018 del 30 de enero de 2018, se indica que la afectación en la red de Canales del Norte, por el paso del huracán Otto, fue mínima. Se señala que las principales afectaciones fueron la caída de árboles en los cauces de los canales, los cuales impedían el paso navegable por estos. Estos problemas suscitados fueron resueltos con la acción de Japdeva que contribuyó en la corta y desrreme de árboles caídos, durante tres días de trabajo.

Se indica que JAPDEVA destinó un total de ₡27.699.209.57 (veintisiete millones seiscientos noventa y nueve mil doscientos nueve colones con cincuenta y siete céntimos) en atención de la emergencia provocada por el paso del Huracán Otto.

Es importante agregar que JAPDEVA realizó una inversión importante durante los años 2016 y 2017 para mantener y mejorar las condiciones de tránsito y navegabilidad en los 112 kilómetros, aproximadamente, de ruta fluvial principal. La Defensoría ha venido dando seguimiento a la navegabilidad en los canales de Tortuguero desde el año 2015.⁴⁹

2.6.5 Investigaciones estructurales iniciadas durante el 2017

Como parte de la estrategia de la Dirección para mejorar la incidencia efectiva en la solución de las problemáticas recurrentes, para el período en estudio se decidió iniciar investigaciones estructurales en los temas que a continuación se detallan, esto con el objetivo de lograr identificar causas de los problemas más recurrentes y las acciones que debería tomar la Administración.

a. Investigación de oficio sobre la Gobernanza en el combate a la corrupción

Para el año 2018, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación sobre la articulación de los distintos actores públicos y privados con competencias y afinidades especiales con el combate a la corrupción.

La investigación tiene como motivaciones el insuficiente progreso exhibido por el país en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por "Transparencia Internacional"; el incumplimiento con el avance proyectado a 2017 en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018; la desarticulación y dispersión de esfuerzos impulsados en el combate a la corrupción y su cuestionable sostenibilidad en el tiempo, según diagnóstico de la organización "Costa Rica Íntegra"; la reciente irrupción del caso conocido como "el cementazo" y sus implicaciones en la institucionalidad pública y el sistema de controles; el posicionamiento del tema de la corrupción como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía, según sondeos del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, y por su-

49 Expediente número 202891-2015-SI

puesto la convicción de que el flagelo de la corrupción afecta negativamente el ejercicio de derechos y el principio de igualdad y no discriminación.

La experiencia de la Defensoría de los Habitantes en esta temática durante 25 años, corrobora el diagnóstico apuntado en cuanto a la descoordinación de actores, desarticulación de iniciativas y ausencia de una cabeza o rectoría estatal en la materia, así como carencia de espacios de participación ciudadana en la definición y ejecución de acciones e inexistencia de una política pública anticorrupción, que además responda al enfoque basado en los derechos humanos en su elaboración y ejecución.

Por lo anterior, la Defensoría considera necesario profundizar en los desafíos que enfrenta el país para conformar un sistema que articule y garantice sostenibilidad a las distintas medidas anticorrupción que impulsan diversos actores públicos y privados, es decir, un ordenamiento expreso de las responsabilidades, roles y relaciones de los distintos actores involucrados con el fin de lograr mayor eficacia, fortalecer la convivencia democrática con instituciones transparentes y una ciudadanía crítica y activa, y garantizar los derechos e intereses de todos los y las habitantes del país.

La investigación se propone formular recomendaciones, desde el enfoque de Buen Gobierno y Derechos Humanos, para consolidar y fortalecer el sistema de gobernanza en el combate a la corrupción en Costa Rica, así como avanzar un marco conceptual sobre las nuevas manifestaciones de la corrupción en el país, las experiencias exitosas de otras naciones tanto en sus marcos regulatorios como en las políticas y medidas impulsadas, identificar desafíos en las herramientas con que cuenta el país para hacer frente a este flagelo, visibilizar a todos los actores públicos y privados involucrados, sus roles, fortalezas y posibilidades de articulación, construir de manera participativa un conjunto de aspiraciones-país en esta materia, y formular las recomendaciones necesarias para alcanzar tales aspiraciones.

b. Procedimientos en la compra de medicamentos (CCSS y Ministerio de Salud)⁵⁰

A partir de investigaciones particulares llevadas a cabo en la DHR, quedó explícita la preocupación alrededor de algunas prácticas de proveedores de medicamentos para la seguridad social del país, lo anterior ha motivado la apertura de una investigación de oficio enfocada en determinar cuáles procedimientos se aplican en la CCSS y el Ministerio de Salud, para dar seguimiento al comportamiento de los proveedores en los procesos de contratación administrativa, cuyos efectos están directamente relacionados con la salud pública y el interés nacional.

Se pretende analizar la normativa vigente, en las diferentes etapas del proceso de contratación administrativa para los proveedores de medicamentos; la revisión de una muestra de casos, durante los últimos 15 años, en que eventualmente se haya acordado la investigación sobre malas prácticas por parte de proveedores, en procesos de contratación de medicamentos; la determinación de la existencia o no de sanciones para proveedores de medicamentos que pudieran haberse apartado de lo dispuesto en la normativa técnica y legal; la investigación de casos en que la CCSS o el Ministerio de Salud hayan trasladado asuntos de esta naturaleza al Ministerio Público.

A la fecha, la investigación se encuentra en su fase de requerimiento de información tanto a la CCSS como al Ministerio de Salud.

50 Expediente N° IO -258842-2018

c. Pobreza y Exclusión: Banca para el Desarrollo e INFOCOOP⁵¹

La Defensoría inició una Investigación de Oficio sobre el Sistema de Banca para el Desarrollo e INFOCOOP y su potencial aporte al combate a la pobreza, ello en el marco del Programa Pobreza y Exclusión que coordina la Defensoría.

Durante el año 2017, en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría hizo un estudio en relación con la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD) de la Administración 2014-2018. Este estudio llegó a la conclusión de que el sistema de ayudas estatales (transferencias, becas, ayudas condicionadas) no tiene por sí mismo el potencial para que las personas en pobreza extrema superen esa condición. Es necesaria la generación de oportunidades de inserción laboral o de construcción de negocios sostenibles en el tiempo que garanticen el ingreso autónomo y permanente para las familias.

Son varias las instituciones estatales vinculadas a la generación de empleo y construcción de negocios a saber: Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Trabajo, Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Ministerio de Agricultura, entre muchas otras. El análisis de sus responsabilidades y capacidad para alcanzar los objetivos planteados dentro de la EPD requiere de un estudio para cada institución, lo cual puede ser realizado en el marco del Programa Pobreza y Exclusión. Para el año 2018, se ha decidido hacer una investigación preliminar en relación con las acciones y potestades del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).

En consecuencia, en el marco del Programa se consideró pertinente hacer un estudio exploratorio en relación con el conocimiento de las acciones del Sistema Banca para el Desarrollo e INFOCOOP y su potencial para contribuir a generar oportunidades de emprendimientos productivos para las familias en condición de pobreza.

Como objetivo general de este trabajo se plantea el análisis del funcionamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo para determinar si tiene alguna incidencia real o potencial en el combate a la pobreza. Asimismo, analizar las acciones del INFOCOOP en cuanto a creación de un fondo de capital semilla para emprendimientos cooperativos. En estos momentos se está en la fase de recopilación y análisis de información.

d. Régimen No Contributivo

La Dirección de Control de Gestión Administrativa participa de dos grandes investigaciones en relación al Régimen No Contributivo (RNC). La primera, denominada celeridad en el proceso de resolución de pensión del régimen no contributivo,⁵² y es subsidiaria de la segunda investigación, la cual es interáreas y pertenece al programa de pobreza y exclusión.⁵³

La primera investigación referida surge como respuesta al planteamiento por parte de la Gerencia de Pensiones de un nuevo modelo de gestión, donde se modificaría el proceso de atención de las solicitudes de pensión, tanto de IVM como de RNC. Al respecto, pese al seguimiento constante de la Defensoría, no se ha finiquitado, por razones técnicas, la aplicación de este modelo, ni se ha hecho una presentación oficial de su propuesta, estando pendiente su conocimiento y aprobación por parte de la Junta Directiva.⁵⁴

51 Expediente Nº 255039-2018-SI

52 Expediente Nº 232656-2017-SI

53 Expediente Nº 255014-2018-SI

54 Así lo señala la Gerencia de Pensiones en el oficio GP-2085-2018 del 09 de abril de 2018, ante consulta efectuada por esta Institución sobre el estado de la propuesta, el fundamento técnico y el impacto real de las modificaciones a efectuar.

Por otra parte, en el marco del Programa Pobreza, se inició una investigación⁵⁵ surgida de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes, a partir de su casuística, donde no se desprende una respuesta específica a la situación administrativa y financiera del Régimen no Contributivo, dejando patente la necesidad de una revisión del sistema, con el objetivo de propiciar un planteamiento de mejora, así como analizar si el régimen actual tiene la capacidad de asumir las necesidades a futuro, de cara a los diferentes desafíos que se presentan a partir del impacto del envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida en el país, así como los avances en la protección derechos humanos de las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, la niñez y la adolescencia.

Dentro de ese marco se da la apertura de la investigación,⁵⁶ en febrero del año de 2018, donde a la fecha, como parte del proceso de investigación, se han realizado reuniones con los diferentes involucrados en el sistema, desde la recepción de la denuncia, hasta la emisión de la resolución, abarcándose, a la fecha, las direcciones regionales Brunca y Chorotega, así como la Comisión Calificadora de la Invalidez.

Asimismo, se gestionan consultas ante la Contraloría General de la República, la Caja Costarricense de Seguro Social, y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. La emisión de los resultados de la investigación se encuentra programada para el primer trimestre del año 2019.

e. Ciberseguridad: parte fundamental del Derecho Humano de acceso a Internet

En el período 2016-2017, la Defensoría hizo una referencia acerca de la transición en el tema de los fraudes bancarios hacia una Estrategia Nacional de Ciberseguridad como parte del Derecho Humano al Acceso a Internet. En línea de lo anterior, se analizó lo elaborado durante una década por parte de este Órgano en diferentes momentos con respecto al tema de los llamados delitos informáticos, su comportamiento, las acciones del Estado para enfrentar la situación de riesgo y vulneración, lo cual trasciende nuestras fronteras a una escena mundial, con redes que no cesan, que se encuentran más bien en constante movimiento, creando nuevas formas de vulnerar los sistemas de interés del crimen organizado.

Lo anterior motivó la necesidad de trascender el tema, tomando en cuenta que uno de los mayores retos deviene de la urgencia de generar y ejecutar una Estrategia Nacional 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, y generando las acciones necesarias para que el espacio que ocupa la internet tenga una verdadera protección, colocando primeramente los derechos e intereses de los habitantes.

Ahora bien, las tecnologías de la información han tenido un crecimiento acelerado con accesos casi ilimitados, permitiendo estudios en línea, empleos a través de la internet, negocios en, con y hacia cualquier parte del mundo; pero de igual forma, ha permitido violaciones a los derechos de las personas, acoso, pornografía, pederastia y una amplia gama de temas complejos; sin embargo, la falta de información acerca del adecuado uso y los alcances de ese acceso generan un alto riesgo, vulnerando ese uso frente a los delitos en las tecnologías de la información.

Si se parte del hecho de que la Ciberseguridad se encamina hacia la necesidad de asegurar el uso, almacenamiento y procesamiento de datos dentro de las Tecnologías de la Información, es claro que existe una necesidad de contar con una internet de alta calidad y generar un impulso de desarrollo en el acceso para todo el territorio nacional, empero, de igual forma, dos retos fundamentales para el país devienen de una pronta implementación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, así como el cumplimiento de la integración de la gobernanza de internet con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

55 Expediente 255014-2018-SI

56 Expedientes N° 239312 / 239770 -2017

Para el actual período, Costa Rica cuenta con la aprobación del Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia, aprobado por la Asamblea Legislativa en el año 2017 así como con una Estrategia Nacional de Ciberseguridad; sin embargo, producto de los elementos señalados durante el año anterior, la Defensoría se ha abocado a realizar una nueva investigación en aras de que, desde diferentes ángulos con todos los actores interesados, el Estado logre la efectiva implementación de dicha estrategia y por ende, la incorporación del enfoque de derechos humanos, el Convenio aprobado y los compromisos asumidos para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Es así como la Defensoría se encuentra realizando las acciones necesarias que permita fiscalizar que los estándares de Naciones Unidas se encuentren incorporados en las acciones de la administración dentro de la Estrategia; brindar seguimiento a la implementación de la misma; asegurar que las medidas que el Estado aplique incorporen una adecuada articulación con respecto a los diferentes grupos de interés; identificar valoraciones y riesgos en los derechos e intereses de los ciudadanos y en general y que permitan asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos y los intereses de las y los Habitantes de cara al tema de Ciberseguridad.

2.6.6 Seguimiento a investigaciones estratégicas en trámite

a. Mejoramiento en la intervención del INDER

A lo largo de su historia, la Defensoría de los Habitantes se ha mantenido vigilante de las labores de mejoramiento de la gestión administrativa que viene realizando el INDER, esto en aras de atender con mayor eficiencia y efectividad las solicitudes que realizan los habitantes. Sobre el particular, la Defensoría ha reiterado en sus informes el derecho que tienen las y los habitantes a la tierra agraria, como forma de subsistencia, justificado en la situación económica, el mercado de trabajo rural y la necesidad de acceso a condiciones productivas que puedan favorecer, mejorar e incrementar el nivel de vida de los habitantes, permitiéndoles así un desarrollo sostenible y sustentable para sus familias, y procurando así que la propiedad cumpla un principio económico social.

En ese sentido, a partir de un seguimiento puntual de casos de vieja data, se logró que la Administración avanzara significativamente en la atención de los asuntos pendientes, sobre los cuales, las y los habitantes, esperaban acciones efectivas. Es así como casos de formalizaciones;⁵⁷ establecimiento de rutas críticas para atender las recomendaciones emanadas en el seno de las investigaciones;⁵⁸ la tutela de la zona fronteriza;⁵⁹ la aplicación de Fideicomiso para deudas de piñeros;⁶⁰ contaron con soluciones efectivas por parte del INDER en pro de los habitantes. Asimismo, en casos como el del Asentamiento Las Palmas en Batán y el Asentamiento La Pitahaya en Orotina⁶¹, el INDER realizó acciones que permitieron el ordenamiento de todo el asentamiento que contaba con problemas de traslape de planos que impedía dicho ordenamiento.

En el año en curso, se observó una complicada gestión entre el INDER y el MINAE para lograr las certificaciones de Patrimonio Natural del Estado (PNE); sin embargo, se reconocen los esfuerzos de coordinación que ambas instituciones han realizado y que han permitido determinar cuáles propiedades se encuentran afectas a PNE y las diversas acciones de solución que van desde reubicaciones, modificaciones de planos, hasta concesiones y titulaciones.

57 Expedientes N° 88851-2011, 140380-2013, 184860-2015, 194975-2015, 209844-2016, 217118-2016, 221903-2016, 224624-2016, 228853-2017, 239234-2017, 239807-2017, 240716-2017.

58 Expedientes N° 209804-2016, 228385-2016.

59 Expedientes N° 229985-2017, 230422-2017.

60 Expediente N° 199169-15.

61 Expedientes N°184860-2015, 86400-11.

Aunado a lo anterior, con la entrada en vigencia del Reglamento para el Otorgamiento de Concesiones en la Zonas Fronterizas, el INDER realizó a lo largo de ambas fronteras, una amplia coordinación con las Municipalidades de diferentes cantones, así como instituciones tales como CCSS, ICAA, IGN, Catastro Nacional y el SINAC; en aras de ordenar y por lo tanto, administrar de mejor forma, las propiedades que se encuentran dentro de estas franjas bajo la tutela del INDER y del MINAE.

A pesar de ello, el Instituto tiene una gran tarea en cuanto a los criterios de prioridad de las solicitudes que se presenten, las prerrogativas, los lineamientos establecidos en los planes reguladores, el Plan de Desarrollo Rural Territorial, la condición de los habitantes con respecto al cumplimiento de los requisitos establecidos para el arrendamiento en las propiedades dentro de las franjas fronterizas que permitan al INDER atender las necesidades de los pobladores del lugar acorde con lo establecido por el ordenamiento jurídico.

b. Seguimiento al Voto N° 2014-015018. "Afectados indirectos del Nemagón"

La tragedia ocurrida en Costa Rica, durante la década de los años 70 en las plantaciones bananeras del país a raíz del uso del nematicida DBCP, conocido popularmente como Nemagón y Fumazone, es uno de los casos de violaciones de derechos más graves en nuestra historia, donde las víctimas sobrevivientes aún siguen padeciendo sus consecuencias, sumidas en la pobreza, sin dilucidar una reparación integral del daño ocasionado, por parte del Estado.

Como parte de la lucha constante de las víctimas del Nemagón, la Dirección de Control de Gestión Administrativa entre los años 2012 y 2013, recibió una serie de denuncias⁶² realizadas por los afectados indirectos por el uso del Nemagón, quienes reclamaban la inacción estatal, en relación con la omisa realización de acciones que culminaran en el otorgamiento de las eventuales indemnizaciones al amparo de la Ley N° 8130.

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

Ante este panorama, la Defensoría de los Habitantes, a través de su Dirección Jurídica, presentó un Recurso de Amparo contra el Instituto Nacional de Seguros, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como contra la Presidencia de la República⁶³, mismo que fue declarado con lugar mediante Voto N° 2014-015018, ordenando la obligatoria redacción del reglamento.

Se brindó seguimiento a la creación e implementación del reglamento, siendo que del análisis del mismo, se observa la inclusión de aspectos que no refiere la ley, en perjuicio de los habitantes, como lo son el establecimiento de un plazo de prescripción y la limitación al concepto de daño físico.

En el primer caso, se determinó que la incorporación de un plazo de prescripción a los afectados directos, puede devenir en violatorio al principio de legalidad, habida cuenta que se inserta en una norma de rango inferior (reglamento), una disposición que establece una limitación que NO está estipulada en la norma base (ley), ante lo cual se configura un exceso en la potestad reglamentaria; asimismo, no se

62 La totalidad de denuncias sobre el tema se abrieron bajo los siguientes números de expedientes: 17635-2008-SI, 95267-2012-SI, 115960-2012-SI, y, 141578-2013-SI.

63 Este recurso se tramitó bajo el expediente N° 14-004272-0007-CO

consideró en modo alguno como parte del razonamiento por el cual el Poder Ejecutivo dispuso esa norma, el hecho de que los efectos de la exposición al Nemagón no son inmediatos, sino que sus secuelas pueden presentarse a mediano o largo plazo -razón principal de aspecto médico y patológico por el cual, la Ley no estableció plazo alguno para la interposición de los reclamos de indemnización-. Además, se obvió toda consideración de orden social y de derechos humanos, en tanto el grupo social que solicita esa indemnización, son personas adultas mayores de edades avanzadas, con recursos económicos limitados, y de zonas alejadas o de difícil acceso.

Para ambos temas, en diferentes momentos, la Dirección realizó dos propuestas de acciones de inconstitucionalidad, las cuáles se encuentran actualmente bajo análisis de la Dirección Jurídica de la Defensoría.

Posteriormente, el 20 de octubre de 2017, se realiza una ampliación a la propuesta efectuada respecto a la restricción sobre el daño resarcible, con base en el principio *pro homine*, así como el de reserva de ley. De igual manera, en septiembre de 2017, esta Defensoría emitió criterio sobre el proyecto de ley "Reforma de los artículos 1, 2, 4, 10, 12, 14 y 16, adición de un capítulo IV y de un transitorio a la ley de determinación de beneficios sociales y económicos para la población afectada por el DBCP, ley número 8130 y sus reformas", expediente legislativo N° 20.400, donde se enfatizó en la importancia de reconocerles como víctimas a esta población y en la ausencia, por parte del Estado, de acciones tendientes a una reparación integral del daño causado, la cual va más allá de una indemnización económica.

El criterio sobre el proyecto de ley fue favorable, siendo que la Defensoría reiteró la violación a los derechos de esta población y la responsabilidad del Estado en toda esta tragedia, con la consecuente urgencia de acciones que atiendan de forma completa la situación que enfrenta esta población, indicando que el proyecto de ley, de aprobarse, implica un gran avance en la lucha por los derechos de las víctimas del Nemagón.

Asimismo, acorde con la necesidad de establecer acciones que garanticen la restitución, reparación y satisfacción de las víctimas, así como la no repetición de actos de igual magnitud, la Dirección de Control de Gestión Administrativa se reunió, en fecha 12 de diciembre de 2017, en la provincia de Nicoya, con alrededor de más de 100 víctimas, directas e indirectas, de esta tragedia, donde se actualizó información de las mismas, se conoció su estado actual, su situación, ello con la finalidad de recabar información para el emprendimiento de diferentes gestiones en pro de sus derechos.

c. Control de armas convencionales

En el Informe Anual 2016-2017 la Defensoría informó el inicio de una investigación tendente a determinar las acciones que el Estado costarricense ha realizado con el fin de avanzar en la implementación de las obligaciones que establece para los Estados el Tratado sobre el Comercio de Armas.

En ese sentido, se ha indicado que el Tratado 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.

Como se informó en su oportunidad, la investigación se ha orientado a determinar el grado de avance que tiene actualmente el Estado respecto a cumplir lo dispuesto por el artículo 5 inciso 2 del Tratado, el cual obliga a establecer un sistema nacional de control con una autoridad nacional, una lista nacional de control de armas y los protocolos correspondientes que regirán dicha materia.

La Defensoría inició el proceso de análisis con el Ministerio de Seguridad Pública; no obstante, para efectos del Informe Anual 2016-2017, la Defensoría determinó que los avances informados eran insuficientes si se toma en consideración que para ese momento aún no se habían fijado criterios definitivos que determinen la conformación de la Autoridad Nacional de Control y la Lista Nacional de Control.

Para el presente informe se tiene que la coordinación de los procesos para cumplir con las disposiciones del Tratado sobre Comercio de Armas recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores; en dicho sentido, el Ministerio de Seguridad Pública informó que la Lista Nacional de Control se encontraba en borrador y en condición de publicar; no obstante, debido a la observación realizada por la Oficina de Desarme del Ministerio de Relaciones Exteriores se debía incorporar lo correspondiente a los productos químicos; no obstante, a la fecha la lista que exige el Tratado aún no ha sido publicada, con lo cual el Estado continúa incumpliendo dicho requisito.

De igual forma, el Ministerio de Seguridad indicó que sobre la Autoridad Nacional de Control, dicho Ministerio había remitido las observaciones respectivas a la Oficina de Desarme; sin embargo, a la fecha en que se redacta el presente informe aún no se había definido dicho tema.

Según información remitida por del Ministerio de Seguridad, dicha dependencia solicitó a la Oficina de Desarme en fecha 6 de setiembre de 2017, que se iniciaran los acercamientos preliminares con las diferentes oficinas de Gobierno relacionadas con la temática a efecto de trabajar en la definición de los protocolos y procedimientos necesarios para la implementación del Tratado; sin embargo, a la fecha se desconoce si dichos acercamientos han sido realizados.

Finalmente, y siendo que la coordinación de los procesos antes referidos corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría de los Habitantes le solicitó al entonces Ministro de Relaciones Exteriores⁶⁴ un informe detallado respecto al estado actual de las tres etapas fundamentales para la puesta en marcha del Tratado sobre el Comercio de Armas, a saber: Autoridad Nacional de Control, Lista Nacional de Control y Protocolos de actuación de las instituciones públicas. La Defensoría estará dando el seguimiento correspondiente y en caso de ser necesario estará emitiendo las recomendaciones que correspondan o en su defecto informando a esa Asamblea Legislativa de posibles incumplimientos del Estado costarricense.

d. Operatividad de la Agencia de Protección de Datos

En diciembre del 2016, se inició un proceso de investigación⁶⁵ en relación a la gestión de la Agencia de Protección de Datos, debido a que desde su creación en el año 2011, era poco lo que se evidenciaba de su gestión a nivel nacional. A raíz de ello, la Agencia planteó un plan inmediato de atención,⁶⁶ así como la creación de un plan estratégico de acción para los próximos cinco años. La Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento a ambas propuestas, evidenciándose un cumplimiento total del plan inmediato, quedando únicamente pendiente un tema de análisis en cuanto a protección de datos en entidades financieras.

Aunado a lo anterior, a raíz del proceso de investigación, surgió un convenio de cooperación entre la Agencia y la Defensoría, en aras de coordinar acciones, implementar programas de capacitación, formación y promoción del Derecho de Autodeterminación Informativa, en dos sentidos: formar a funcionarios públicos para su aplicación y fortalecer a la población para el ejercicio y defensa del derecho, elaborado

64 Mediante los oficios N° 00945-2018-DHR y 03845-2018-DHR.

65 227941-2016-SI

66 Oficio APD-04-45-2017

por la Dirección de Control de Gestión Administrativa y que actualmente se encuentra en estudio de la Dirección Jurídica de la Defensoría de los Habitantes.

e. Derechos de Propiedad Intelectual de los artistas musicales

Desde el año 2009, la Asociación de Intérpretes y Ejecutantes Musicales de Costa Rica (AIE Costa Rica), ha denunciado una serie de acciones por parte del Estado costarricense que ha generado un debilitamiento en los mecanismos internacionales de protección de los derechos de propiedad intelectual que ostentan los artistas musicales.

Dichas actuaciones lesivas se tradujeron en la presentación de reservas al artículo 15, párrafo 1º, del Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre interpretación o Ejecución y Fonogramas –WPPT y la reserva al artículo 12 de la Convención Internacional para la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y Organismos de Radiodifusión (Convenio de Roma), normas que refieren al reconocimiento de una remuneración económica equitativa en favor de los artistas, intérpretes, ejecutantes o productores de fonogramas.

En el Informe Anual 2011-2012 la Defensoría solicitó al Poder Ejecutivo retirar dichas reservas en razón de que durante el procedimiento de presentación de las mismas, se cometieron errores en su tramitación, ya que la falta de consulta a las partes perjudicadas, así como la ausencia de un criterio técnico que justificara dicho accionar hacían que las reservas no estuvieran dentro del ámbito de legalidad.

Pese a lo indicado por la Defensoría en su oportunidad y al seguimiento que se le ha brindado al caso, se tiene que al día de hoy la Administración no ha tomado una decisión respecto al retiro de las reservas y pese a que existen dudas respecto a su legalidad, lo cierto es que no existe la capacidad de orden político para adoptar las medidas que se deben aplicar.

En última instancia, la Viceministra de la Presidencia indicó⁶⁷ que para la toma de una decisión respecto al tema se requería contar con el criterio fundado de la Procuraduría General de la República; en ese sentido, Casa Presidencial procedió a realizar la consulta correspondiente,⁶⁸ misma que es respondida por la PGR mediante dictamen C-198-2017 de fecha 11 de setiembre de 2017, que concluye que el Poder Ejecutivo está facultado para el levantamiento de las reservas.

Al momento de presentación del Informe Anual, la Defensoría desconoce la decisión del Poder Ejecutivo respecto al levantamiento de las reservas, misma situación que se presentó en la administración anterior, y en las que no ha sido posible tomar una decisión política y técnica que ampare los derechos de los músicos, intérpretes y ejecutantes, con lo cual la lesión de derechos indicada permanece por parte del Estado.

f. Seguimiento a la aplicación de la normativa en materia de construcción de aceras

Tal y como oportunamente refirió la Defensoría, en octubre del 2015 se aprobó la Ley N° 9329,⁶⁹ mismo que empezó a regir el 1º de enero del 2016. Dicha ley tiene como finalidad *transferir a los Gobiernos Locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal*.

Pese a la existencia de esa Ley Especial, los Gobiernos Locales han sido omisos en la aplicación de los recursos girados para atender el problema de las aceras; realidad que en muchos casos, violenta el

67 Oficio DVMP-AGZA-344-2017 de fecha 6 de julio de 2017.

68 Oficio DM-653-2017 de fecha 5 de julio de 2017.

69 Publicado el 11 de noviembre del 2015 en el Periódico La Gaceta 226.

derecho a las personas de *a pie* y con discapacidad de transitar por accesos adecuados en sus comunidades. Contribuye a esta omisión, la interpretación dada por la PGR a la normativa aprobada.⁷⁰

En esa línea, es necesario señalar que se encuentra en la corriente legislativa el Expediente N° 19.525, 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, perpetuando 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.

La Defensoría de los Habitantes, ha asumido 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; por lo que insta a las y los nuevos señores Diputados a priorizar el conocimiento de ese proyecto de ley que permita contribuir activamente en el cumplimiento de las obligaciones propias de la Nueva Agenda Urbana, solicitud que se formalizó mediante oficio DH-CGA-0635-2017, del 17 de junio del 2017.

2.6.7 Fortalecimiento de la Transparencia en el Sector Público costarricense

Tratándose de transparencia, tal y como lo expone Juan José Gilli,⁷¹ es necesario precisar el significado de la transparencia en la gestión pública como una exigencia de carácter ético relacionada con la información que los agentes deben dar en el ámbito sus funciones, reconociendo al ciudadano como el dueño de la información que éstos producen y guardan. La transparencia tiene un especial valor como herramienta para combatir la corrupción y, de esa forma, contribuir a la meta de lograr instituciones inclusivas y efectivas para el desarrollo sostenible como lo establece el objetivo 16 de la Agenda Global para el Desarrollo Sostenible.

Ello significa que en la aplicación de los conceptos de transparencia, de acceso a la información, y de gobierno abierto, a partir del uso de la tecnología de información y comunicación, se abren los procesos del Gobierno y se permite el acceso del público a la información. Es así como *“...la transparencia en la gestión pública es ante todo una decisión política mediatizada por procedimientos que aseguren el acceso a la información para el control ciudadano y, de esa forma, dar sentido a los sistemas democráticos.”*

Es un hecho que se necesita enfrentar y buscar solución a los problemas que, sobre todo, están afectando a personas en estado de vulnerabilidad y no hay seguridad de que los recursos públicos se estén utilizando en su mejor uso alternativo. La opción de dar visibilidad a lo que es público, sobre todo mediante acciones de transparencia proactiva, pareciera un buen trayecto hacia lo que exige la ciudadanía en cuanto a aprovechar la inteligencia colectiva para analizar y poner de acuerdo a los actores claves en la solución de los problemas hartamente visibles en nuestra sociedad.

A continuación se hace referencia a los diferentes proyectos de transparencia liderados desde la Dirección de Control de Gestión Administrativa.

70 Dictámenes: 188 del 08-09-2016 y 013 del 24-01-2017.

71 Juan José Gilli. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. DOI: <https://doi.org/10.24215/23143738e006>

a. Red Interinstitucional de Transparencia (RIT):

La RIT es un espacio compartido en la web, entre la administración activa y la Defensoría de los Habitantes, cuyo objetivo es poner a disposición de cualquier interesado información de carácter público, concentrada, de fácil acceso y actualizada.

En el trabajo de promoción e invitación a las autoridades públicas de sumarse a esta iniciativa interinstitucional, se ha logrado un posicionamiento de la Guía de Sitios Web Transparentes de la Defensoría de los habitantes. La Guía de diseño para portales web transparentes es una propuesta elaborada por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR) con el objetivo de establecer un estándar en la implementación de buenas prácticas de transparencia en los sitios web de gobierno, organizaciones de la economía social, e incluso sector privado, iniciativa que ha sido reconocida como uno de los proyectos ganadores del Fondo de Financiamiento para Proyectos de Gobierno Abierto de la Fundación Trust para las Américas (FTA) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En el presente período se incorporaron 17 instituciones a la Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes de la República, muchas de éstas, con la adaptación de la información a la Guía de Sitios Web Transparentes.

b. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP):

Tal y como se indicó en la presentación de los resultados, Edición 2017, el ITSP es una iniciativa impulsada por la Defensoría de los Habitantes de la República, en alianza con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (CICAP), con el objetivo de promover una cultura institucional orientada hacia buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, tomando en cuenta las nuevas tendencias de datos abiertos, de acuerdo con la información publicada en los sitios web del sector público, todo ello con base en indicadores específicos, claros y alcanzables, identificando oportunidades de mejora con base en mejores prácticas internacionales y lecciones aprendidas en el plano nacional.

En la clasificación general de esta tercera evaluación, se determinó que de un total 254 instituciones evaluadas, 3 instituciones de distintos sectores de actividad, lograron calificaciones muy altas, una de ellas casi con nota perfecta.

Desde el punto de vista de la Defensoría, el ITSP refleja un estado de situación del sector público en materia de transparencia en sitios web, con el fin de promover la modernización del Estado costarricense. Es importante observar que cada año el acceso a la información pública es mayor y que los funcionarios de las instituciones han entrado en una sana competencia por cumplir con mayores estándares del Índice.

Otro aspecto interesante en esta tercera evaluación es que al menos 12 instituciones lograron superar la nota de 70 puntos, lo cual denota un importante avance, tomando en cuenta que en la segunda edición del ITSP, en el año 2016, únicamente una institución logró ubicarse por encima de ese resultado. Los resultados de este año mostraron también que más de la mitad de las instituciones evaluadas en la primera edición del 2015, realizaron esfuerzos significativos para mejorar en la información pública disponible en sus sitios web, tomando en cuenta que un 20% de instituciones pasó de una calificación promedio de 40,61 a una de 71,00.

No obstante lo anterior, es importante señalar que en un momento en que los sitios web se convierten en herramientas de difusión y acceso de información para la mayoría de la población, aún existen en nuestro país instituciones que no cuentan con esta plataforma. De las 254 instituciones evaluadas, 32 de estas obtuvieron una calificación de cero debido a que no tuvieron un sitio web disponible, situación que resulta preocupante en el sector municipal.

Desde la Defensoría de los Habitantes, se visualiza que el impacto del Índice de Transparencia en el Sector Público está determinado por el aprovechamiento que los funcionarios públicos, organizaciones y habitantes hagan de los resultados que se obtengan después de las evaluaciones. Tómese en cuenta que estos esfuerzos de la DHR están directamente alineados a la iniciativa global identificada como la Alianza para el Gobierno Abierto o Alianza para un Estado Abierto y, por supuesto, con la necesaria gobernanza en tiempos modernos de gestión pública, en cuyo desarrollo cada sector de actividad del país tiene su propia responsabilidad en la co-creación de las políticas públicas que vengán a disminuir los nefastos desequilibrios que se vienen acentuando en nuestra sociedad.

c. Foro: Transparencia como estrategia contra la corrupción:

En el año 2014, con el apoyo de la Asociación Costa Rica Íntegra (CRI), la Defensoría instauró el Foro: Transparencia como estrategia contra la corrupción, conscientes de que el derecho de acceso a la información permite acceder al pleno ejercicio de otros derechos tales como la educación, la salud, la justicia, la igualdad, todo lo cual incide en el control de la gestión pública, en una mejora en la toma de decisiones y en la lucha contra la corrupción.

El propósito del “Foro de Transparencia” consiste en concienciar y educar a los ciudadanos, al sector productivo y a las autoridades públicas, sobre la importancia de abrir espacios de transparencia como una estrategia para luchar contra la corrupción, mediante el acceso a la información como un derecho humano fundamental, la sensibilización sobre temas de importancia medular y el debate en los diferentes medios de comunicación.

Para la edición del año 2017, en coordinación con el Lanamme UCR y Costa Rica Íntegra, se definió como tema central del Foro: *Transparencia, eficiencia y calidad de la infraestructura pública en Costa Rica*, cuyo interés se enfocó en abordar lo relacionado con la normativa, la contratación e inversión pública y privada de la infraestructura y la auditoría ciudadana.

El Foro analizó tres grandes temas: normativa legal, técnica y de calidad de la obra pública; financiamiento y gestión pública y privada en infraestructura; contratación y participación ciudadana como auditoría pública.

Fueron varias las razones por las cuales se definió el tema de transparencia en la construcción de la obra pública. En primer lugar se debe considerar que si en algo estamos de acuerdo en el país, independientemente del sector de la sociedad en que nos ubiquemos, es que Costa Rica merece un mayor y mejor desarrollo en infraestructura pública con absoluta transparencia.

De acuerdo con las competencias de la DHR, interesa resaltar lo que significa la creación de obra pública con el sello de transparencia, en la generación de valor social y para el bienestar de la colectividad. Existen dos aspectos puntuales: el empleo y la educación. En el primer caso es un hecho que al generarse empleo habrá mayor ingreso para las familias y, consecuentemente, mayor posibilidad de consumo para atender sus necesidades básicas. En el tema de la educación es importante señalar que la creación de más infraestructura educativa significaría mayores y mejores oportunidades para muchos

jóvenes -en condición de pobreza y vulnerabilidad- que hoy día están recibiendo clases en condiciones infrahumanas. La Defensoría considera que esto hay que erradicarlo.

Se compartió información sobre el crecimiento de la competitividad del país por medio de mayores niveles de inversión de la infraestructura pública, así como conocer novedosas formas utilizadas por entidades financieras internacionales y gremios de la construcción para mejorar la eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la infraestructura pública. Además de compartir puntos de vista y experiencias comparativas para generar gobernanza e integridad y contribuir a desentrañar, gestionar, allanar las barreras normativas y técnicas en el crecimiento de la obra pública del país.

Estas iniciativas hechas realidad con el esfuerzo de aliados estratégicos, se justifican y encuentran legitimación en la competencia de la Defensoría de los Habitantes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico costarricense y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se define a la DHR como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH).⁷²

2.6.8 Participación en Plataformas Multisectoriales

La Dirección de Control de Gestión Administrativa, en representación de la Defensoría de los Habitantes, participa en diferentes plataformas multisectoriales que permiten contribuir en la generación de espacios de diálogo intersectorial, co-creación y fortalecimiento de la participación democrática y del tejido social. A continuación se enumeran para el periodo que nos ocupa los espacios en los que se participa:

a. Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social (CCNRS):

Como parte del trabajo de la Comisión de Transparencia del CCNRS de la que la Defensoría es parte, se finiquitaron las propuestas de Código de Ética y de Diligencia Debida. Respecto al Código de Ética e Integridad se definieron una serie de principios, pautas y cánones de comportamiento de las organizaciones integrantes del Consejo y de la Asociación denominada Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social (CCNRS). Como ámbito de aplicación se propuso que el Código sería aplicable a todos quehaceres, gestiones y actividades de las organizaciones que constituyen el CCNRS, tanto en su condición de miembros como en la práctica organizacional. Adicionalmente, se dispuso la necesidad de una autorregulación por parte de las organizaciones pertenecientes al CCNRS en forma voluntaria.

La política de diligencia debida (*due diligence*) ética y transparente para organizaciones solicitantes de ingreso o pertenecientes al CCNRS, se refiere a un procedimiento a través del cual se solicita, analiza e interpreta información sobre la situación de una organización en materia de integridad, según el alcance establecido por la Comisión de Ética y Transparencia del CCNRS.

El valor agregado que pueden obtener las organizaciones del CCNRS puede traducirse en: 1) la identificación de oportunidades y riesgos vinculados con el quehacer del destinatario ideal y su ejercicio; 2) la garantía de contar con un aval del CCNRS que cumple con un estándar y con el Código de Ética y Transparencia del CCNRS y 3) un mayor nivel de seguridad y tranquilidad para sus usuarios respecto de la organización, sus procedimientos y prácticas íntegras en el ámbito de sus operaciones.

⁷² Calificación y nomenclatura que deviene de lo establecido en los Principios de París-, principios que fueron asumidos como propios por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el año 1992. Con base en estos, la Defensoría de los Habitantes cuenta con acreditación frente al Alto Comisionado de Naciones Unidas como Institución Nacional de Derechos Humanos.

b. La iniciativa de transparencia en el sector de la construcción (CoST - Internacional)

La Defensoría de los Habitantes participa junto con la Contraloría General de la República y Lanamme UCR -en calidad de observadores- en 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 pública.

Se menciona el modelo organizativo de gobernanza de conformación tripartita e igualitaria integrado por tres sectores: gobierno, sector privado empresarial y sociedad civil, identificado como Grupo Multisectorial (GMS), quienes conforman su órgano máximo deliberante y a quienes les corresponde la escogencia de una Secretaría Técnica de este grupo colegiado.

Se acompañó a varias actividades a los representantes del GMS, en las cuales se ha mencionado, con base en los objetivos de la filosofía CoST, la necesidad de dejar claros sus alcances y poder transmitirlo con claridad no sólo a las autoridades de las distintas instituciones con quienes se está compartiendo la información sino también con los líderes comunales, de manera que no se generen falsas expectativas y se puedan atender con propiedad las interrogantes alrededor de esta iniciativa.

Se solicitó audiencia a varios Concejos de distintos gobiernos locales y se lograron importantes apoyos y acuerdos por parte de varios de estos órganos colegiados a quienes se les pudo exponer los avances de CoST.

Otros esfuerzos importantes están relacionados con el seguimiento al trabajo realizado en una zona indígena, en la zona sur, aprovechando el acercamiento que se ha dado con funcionarios del MOPT en materia de fiscalización ciudadana; específicamente, en cuanto a reportes sobre cargamentos, número de vagonetas trabajando en una obra determinada, tipos de materiales y otros asuntos sobre los cuales dicha población está con posibilidades reales de fiscalizar ya que se trata de asuntos básicos como contabilizar cantidades y tipo de maquinaria que está en el lugar. Ese acercamiento tiene como objetivo explicarle a la gente qué se va a hacer y cómo ellos podrían realizar un trabajo de fiscalización ciudadana.

Se realizaron también observaciones respecto a la necesidad de utilizar procedimientos uniformes, mediante los cuales se identifique el sello de CoST, de manera que las comunidades vayan apoyando la iniciativa y se vayan identificando con este proyecto y el rol que podrían cumplir dentro del mismo. Además, se ha insistido en la visión compartida de relacionar los objetivos de CoST con la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), específicamente lo incluido en el III Plan de Acción de AGA, del período que abarca del 2017 al 2019.

En este período también se trabajó en las directrices éticas y el reglamento para el funcionamiento de CoST, cuya elaboración estuvo liderada por el Comité de Gobernanza. Ante la preocupación sobre el quorum del GMS se decidió realizar ajustes al reglamento de manera que no se pierda la representatividad pero que no se afecte la toma de decisiones para poder avanzar en el proceso.

Un hecho relevante sobre el trabajo que se ha venido realizando alrededor de este tema, tuvo lugar en el mes de marzo del 2018, cuando se llevó a cabo el lanzamiento de la plataforma MapaInversiones, que consiste en un instrumento de gestión de la información para mejorar la transparencia y eficiencia de las inversiones públicas que también está alineado a CoST y a la AGA.

De acuerdo con información publicada por MIDEPLAN, esta es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que busca mejorar la transparencia y la eficiencia en los países de América Latina y el Caribe a partir del desarrollo e implementación de plataformas de gestión de la información. La pla-

taforma MapaInversiones visualiza y mapea proyectos de inversión pública, lo cual permite abrir datos a la ciudadanía sobre sectores cruciales como vivienda, salud o infraestructura de transporte. Esta plataforma permitiría a los ciudadanos monitorear en tiempo real dónde y cómo invierten las instituciones. Las autoridades gubernamentales y los funcionarios públicos en general podrían contar con información de calidad para la toma de decisiones. Las empresas podrían mejorar su competitividad y optimizar sus planes de negocios gracias a un entorno de información en formato abierto.

Otro aspecto de medular importancia de la plataforma MapaInversiones Costa Rica, es que cuenta con un mecanismo de participación ciudadana para que los usuarios puedan interactuar con las instituciones públicas sobre cómo se están ejecutando los proyectos. Este mecanismo está incluido en el perfil de cada proyecto, y pretende recoger el nivel de satisfacción de cada usuario sobre la ejecución de los proyectos, dejar comentarios y cargar fotos que permitan un mejor monitoreo de dichos proyectos.

c. Comité Consultivo del Consejo de Alto Nivel de los ODS

Tal y como fue expuesto en el Informe de Labores presentado a las y los señores Diputados el pasado año, Costa Rica constituyó 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, todo con la finalidad de lograr un efectivo cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es así como 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.

A partir de la creación del Comité Consultivo la Defensoría de los Habitantes ha participado activamente en todas las sesiones realizadas por dicho Comité dando seguimiento a las acciones tomadas en aras de lograr una efectiva implementación de la Agenda 2030.

Oportunamente, la Defensoría realizó algunas observaciones al sistema de Gobernanza iniciado, mismas que conviene revisar en aras de determinar si ha habido algún avance al respecto:

- a. Sobre la sostenibilidad del proceso iniciado: si bien es cierto, a la fecha se continua con la misma estructura, se considera que los pasos seguidos por el país en cuanto a visibilizar su compromiso con el cumplimiento de los ODS tanto a nivel nacional como internacional, hacen difícil pensar en que sean retrocedidos con ocasión de la nueva administración presidencial. Pese a ello, se requiere darle al proceso una solidez mayor que impida que dependa de la voluntad del Poder Ejecutivo para su continuidad.
- b. Los ODS deben reflejarse en la planificación nacional, especialmente en el Plan Nacional de Desarrollos y las diferentes políticas públicas. Al respecto, se conocen importantes esfuerzos que se están realizando a nivel de la presupuestación pública y su alineamiento con los ODS, sin embargo, será crucial se reflejen en el Plan Nacional de Desarrollo que la nueva administración promueva, así como valorar el desarrollo de una política nacional específica para la materia.
- c. El proceso de establecimiento de metas país se ha retrasado, todo lo cual genera incertidumbre entre los sectores involucrados y retrasa el trabajo de planificación y ejecución en la consecución de las metas que deben hacer todos los sectores involucrados. Es importante acelerar la propuesta de

metas para la discusión nacional, de forma tal que el proceso iniciado de una forma exitosa no pierda el ritmo inicial y se fortalezca con la participación ciudadana y sectorial en general.

d. La participación de los Gobiernos Locales es vital en la consecución de los ODS. Se requiere fortalecer esta participación llevando la información y las propuestas de metas para discusión de los diferentes cantones. Al respecto, debe aprovecharse el final de una administración municipal e inicio de la próxima en los próximos dos años para incidir efectivamente en las propuestas programáticas de las autoridades municipales.

e. Se debe continuar fortaleciendo la participación de las organizaciones sociales y la sociedad civil en general, como sujetos de derechos y protagonistas de la Agenda 2030, para ello conviene establecer espacios de retroalimentación con mayor frecuencia donde los avances en las propuestas de cara al cumplimiento de la Agenda 2030 sean de conocimiento de dicha población.

Por último, se reitera que 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.

La Defensoría continuará con el seguimiento del trabajo del Comité técnico asesor, así como del sistema multinivel generado para la gobernanza de los ODS.

2.7 Dirección de Asuntos Económicos: temas país, con una agenda nacional pendiente

Durante el periodo 2017-2018, y ante la finalización de la Administración 2014-2018, una de las estrategias de intervención de la Dirección de Asuntos Económicos (DAEC) se dirigió hacia el seguimiento a temas de interés e impacto nacional para determinar el estado de la situación ante el cambio de Administración, esto con la finalidad de plantear a las nuevas autoridades los retos y deudas con los principales temas de los derechos e intereses económicos de las y los habitantes a saber: la situación fiscal, la modernización del transporte público, desregulación tarifaria del servicio de internet móvil y la política de uso justo, el futuro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la reestructuración de la CCSS y la rectoría de la infraestructura vial y la Estrategia de combate a la pobreza "Puente al Desarrollo".

2.7.1. La situación fiscal del país y las propuestas legislativas que se encuentran en discusión

Déficit fiscal elevado y perspectivas

Para el año 2017 las finanzas públicas alcanzan un déficit de 6,19% respecto al PIB, el cual constituye el déficit más alto de las últimas décadas. En términos generales, el problema fiscal es de larga data, ya que desde el año 1992 se viene discutiendo la dinámica Déficit-Deuda, su retroalimentación, y la insuficiencia en la carga para cubrir el gasto corriente del Gobierno Central.

El punto alto a nivel histórico de la carga tributaria, se alcanzó en el periodo 2007-2008 durante la Administración 2006-2010, cuando se lograron superávits fiscales de 0,56% y 0,18% respecto al PIB en los años 2007 y 2008, respectivamente. En los años siguientes, el déficit fiscal se fue incrementando hasta el 6,19% en el año 2017, como se muestra en el cuadro 1 y la gráfica 1.

Cuadro 1.

Gobierno Central: ingresos, gastos y financiamiento, base devengado
Cifras en millones de colones

RUBRO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos totales	1.638.352,60	2.104.701,81	2.490.030,60	2.363.265,60	2.730.099,80	3.024.429,10
Gastos totales	1.759.410,40	2.027.132,60	2.460.431,92	2.936.305,80	3.724.382,50	3.869.794,70
Resultado financiero	-121.057,80	77.569,21	29.598,68	-573.040,20	-994.282,70	-845.365,60
Resultado financiero como % del PIB	-1,05	0,56	0,18	-3,27	-5,07	-3,96

RUBRO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos totales	3.274.301,30	3.537.315,70	3.799.979,60	4.180.896,50	4.564.859,10	4.742.918,50
Gastos totales	4.274.966,20	4.872.299,30	5.326.977,70	5.847.059,70	6.199.284,70	6.764.020,20
Resultado financiero	-1.000.664,90	-1.334.983,60	-1.526.998,10	-1.666.163,20	-1.634.425,60	-2.021.101,70
Resultado financiero como % del PIB	-4,28	-5,37	-5,61	-5,69	-5,26	-6,19

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Gráfica 1. Déficit fiscal como porcentaje del PIB acumulado a Diciembre (2000-2017)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

La situación política, histórica y la estrategia de desarrollo implementada por el país han impactado en el crecimiento del déficit fiscal. Como se ilustra en la gráfica 1, en los años posteriores al 2008-2010 la política expansiva del gasto público incrementó paulatinamente el déficit. Dicho incremento en el gasto se debió a la necesidad de atender la crisis global que se originó en el sector financiero de los Estados Unidos de América. En el año 2011, el déficit se redujo a un 3,96%, en el primer año, sólo para incrementarse aún más hasta un 5,61% en el 2014.

La Administración 2014-2018 asumió en el año 2014, con la ingente necesidad de implementar una serie de medidas para atender el creciente problema fiscal; sin embargo, hasta el año 2017, el déficit ha observado un crecimiento con una breve reducción en el año 2016. Para los años 2017 y lo que llevamos del 2018, en ausencia de medidas fiscales, se visualiza un déficit fiscal del 6,6% y de 7,4%, respectivamente (Banco Central de Costa Rica, 2018).

Las autoridades económicas han señalado que la agudización de este problema, tendría un impacto directo en todos los ámbitos de la sociedad. A nivel internacional, existe presión hacia el país por parte de organismos como el FMI y las calificadoras de riesgo, ya que los primeros síntomas de una crisis fiscal se pueden manifestar cuando el Gobierno afronte problemas para colocar instrumentos de deuda soberana en el corto plazo.

Sobre las causas del elevado déficit fiscal

Las causas del elevado déficit fiscal actual son muchas, y en los últimos 12 años, todos los grupos políticos que han estado representados en la Asamblea Legislativa han sido responsables de dilatar la toma de decisiones para detener el avance del mismo. Entre las principales causas de ese avance se pueden citar las siguientes:

- Durante la Administración 2006-2010 se puso en marcha el “Plan Escudo”, como programa de medidas de expansión fiscal para compensar las consecuencias de la crisis financiera mundial iniciada en el año 2008. Esta Administración institucionalizó medidas de incremento en gasto, principalmente en el empleo público, que debieron ser transitorias. Asimismo, durante esa Administración, se incrementó el gasto en remuneraciones con la política salarial del percentil 50, que pretendía la equiparación de las remuneraciones del Gobierno Central con las del sector autónomo estatal.
- Por su parte, la Administración 2010-2014, no tuvo éxito en la Asamblea Legislativa en la aprobación del proyecto para atención del déficit fiscal conocido como “Solidaridad Tributaria”, lo cual agudizó una situación heredada.
- Finalmente, la Administración 2014-2018 postergó durante sus dos primeros años la atención del problema fiscal, para finalmente, presentar y no tener éxito en la aprobación legislativa de un programa denominado “Reforma Fiscal” que consistía en una serie de ocho proyectos de Ley que contemplaban medidas a nivel de gasto, ingresos y de administración tributaria.

Además de la falta de decisión política en la aprobación de la reforma tributaria, otros de los grandes temas relacionados con las causas del déficit fiscal alto lo constituyen el Gasto Tributario del país y la evasión y elusión en el pago de impuestos.

El Gasto Tributario es definido como una transferencia de recursos públicos, que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a los impuestos vigentes; es decir, se trata de impuestos que el Estado deja de recaudar debido a la existencia de diversas exoneraciones y exenciones tributarias establecidas por Ley. Para el año 2015 el Ministerio de Hacienda estimó el Gasto Tributario Total para el país en 4,96% del PIB, de los cuales el 2,85% del PIB corresponde al Impuesto General de Ventas (¢824.554 millones); 1,84% del Impuesto sobre la Renta (¢527.721,13 millones) y el 0,27% correspondiente a otros tributos (¢74.922,4 millones). Según el Ministerio de Hacienda, la estimación del Gasto Tributario para los años 2016 y 2017, significan ¢1.527.085,89 millones y ¢1.658.155,09 millones, es decir, 4,92% y 5,08% del PIB para esos años, respectivamente.¹

Por su parte, en materia de evasión y elusión del pago de impuestos, en diciembre de 2015 el Ministerio de Hacienda presentó el estudio “Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013” en donde estimó que el incumplimiento tributario equivale a más de dos billones de colones en el año 2013, es decir el 8,22% del PIB de ese año. El incumplimiento tributario es un concepto que incluye, además de la evasión, la elusión (conductas del contribuyente para evitar o minimizar el pago de impuestos aprovechando ambigüedades o vacíos en las leyes), y la mora que es el tributo declarado pero dejado de ingresar al fisco. Dicho incumplimiento. El cuadro 2 presenta los resultados del estudio de incumplimiento del Ministerio de Hacienda.²

1 Ministerio de Hacienda (2016). El Gasto Tributario, Metodología y Estimación para el 2015. Dirección General de Hacienda (DGH) y División de Política Fiscal (DPF). Agosto 2016.

2 Dirección General de Hacienda (2015). Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013. Ministerio de Hacienda.

Cuadro 2. Estimación del incumplimiento en Costa Rica (2010-2013) Cifras en porcentaje del PIB

Estimación Incumplimiento	2010	2011	2012	2013
TOTAL	8,21	7,98	7,82	8,22
Impuesto General sobre Ventas	2,36	2,30	2,31	2,36
Impuesto sobre Renta	5,85	5,68	5,51	5,86
Asalariados y Pensionados	0,18	0,19	0,10	0,23
Personas Físicas con actividad lucrativa	1,34	1,30	1,34	1,40
Personas Jurídicas	4,33	4,18	4,06	4,23

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, los países en desarrollo que no disponen de mercados de capitales desarrollados, poseen limitadas opciones para financiar los déficits fiscales, siendo la emisión de deuda (interna y externa) la posibilidad inmediata para cubrir el desbalance entre ingresos tributarios y gastos corrientes. En este sentido, durante las últimas Administraciones gubernamentales, el país optó por financiar parte del déficit fiscal mediante deuda externa para evitar que el sector público dispusiera de una parte importante del ahorro interno y así reducir la presión al alza de las tasas de interés internas de la economía. Sin embargo, dicho mecanismo no corrige el problema estructural que originó el déficit y lo que permite es ganar tiempo mientras se toman las medidas coyunturales internas más oportunas.

Sobre la reducción del déficit fiscal

Las recomendaciones para reducir el déficit fiscal en Costa Rica giran en torno a la reducción del gasto público (o al menos en la contención de su tasa de crecimiento) y la creación de nuevos impuestos. **Cualquier programa de ajuste fiscal para reducir un déficit es regresivo.** Desde el punto de vista teórico, las opciones que cualquier Estado dispone para financiar un déficit fiscal son limitadas; generalmente se señalan las siguientes medidas no excluyentes:

1. Disminuir el gasto público, ya sea afectando la inversión pública, los programas sociales, el empleo público y/o prescindiendo de algunas instituciones. Todas estas medidas tienden a incrementar el desempleo y pueden traer como consecuencias, en el mediano plazo, el conflicto social y político.
2. Subir los impuestos existentes y/o crear nuevos tributos. No obstante, el abuso de este instrumento puede disminuir el consumo y desestimular la inversión privada incrementando el desempleo y afectando el crecimiento de la economía.
3. Solicitar crédito interno mediante la emisión de bonos fiscales (títulos de propiedad) a través del Ministerio de Hacienda. En este caso el Gobierno compite con los empresarios privados por el ahorro interno, lo que lleva al sistema económico a mantener elevadas las tasas de interés y el consiguiente desestímulo a la inversión privada y, por ende, se incrementa el desempleo y se reduce el crecimiento económico del país.
4. Solicitar crédito en los mercados internacionales mediante la emisión de bonos de deuda externa (deuda soberana, eurobonos). Mediante este mecanismo se traslada el problema del financiamiento del déficit fiscal a períodos futuros, dado que eventualmente el país deberá disponer de divisas para pagar el principal y los intereses a los acreedores externos.
5. Realizar una emisión monetaria inorgánica a través del Banco Central. Este mecanismo lo que provoca es inflación con las consecuencias negativas que implica el aumento sostenido en el nivel de precios sobre el sector privado y la población.

6. Luchar contra la evasión y la elusión fiscal.

Dadas las opciones planteadas, considera la Defensoría que en un enfoque estrictamente fiscalista en respuesta al déficit público, puede implicar efectos adversos sobre la realización de los derechos humanos de la población en general, tanto para los hogares como para el sector productivo.

Sobre los disparadores del gasto en el Presupuesto Nacional 2017

Para el año 2017 el Ministerio de Hacienda señaló como disparadores del gasto presupuestario los rubros consignados en el cuadro 3. Se observa que el servicio de la deuda representa el 34% de los egresos totales del Gobierno. Asimismo, para ese mismo año el crecimiento de este rubro es del 17%. Esto indica que la deuda, *per se*, constituye un factor de expansión y de retroalimentación del gasto total del Gobierno con efectos perversos sobre las finanzas públicas.

Cuadro 3. Principales disparadores del gasto en el Presupuesto Nacional del 2017

Rubro	Participación	Crecimiento anual
Servicio de la deuda pública	33%	17%
Ministerio de Educación Pública	29%	10%
Régimenes Especiales de Pensiones	10%	6%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	5%	17%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	5%	32%
Poder Judicial	5%	5%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los otros rubros que tienen una participación importante en la estructura del gasto en el presupuesto son el Ministerio de Educación Pública (29%), los regímenes especiales de Pensiones (10%), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (5%), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (5%) y el Poder Judicial (5%). En general, el Ministerio de Hacienda ha señalado que el 95% del gasto presupuestario del gobierno Central es rígido: 54% por mandato legal, 33% por mandato constitucional, 8% Salarios y 5% otros gastos. Dicha situación reduce los márgenes de acción para eliminar y redefinir gastos. Dada esta situación, el Ministerio de Hacienda ha solicitado que una eventual reforma fiscal debiera modificar la normativa que resta flexibilidad al gasto público.

Sobre las medidas de ajuste fiscal propuestas y los derechos humanos

Como señalan Curtis y Nolan (2014) las políticas regresivas de ajuste fiscal sólo pueden ser justificadas si cumplen con las siguientes condiciones:³

1. Son de naturaleza **temporal** y limitadas a la duración de la crisis que se pretende superar.
2. Están **legitimadas**, es decir, su objetivo final es proteger la totalidad de los derechos humanos.
3. Son **necesarias**. No se cuenta con otras opciones, luego de haber analizado exhaustivamente y agotado las medidas alternativas de financiamiento.
4. Son **razonables**, es decir, las medidas elegidas son las adecuadas y capaces de alcanzar el objetivo propuesto.

³ Curtis, L. y Nolan (2014). *Two steps forward, no steps back? Economic and social rights after the global financial crisis*, Cambridge University Press.

5. Son **proporcionales**. Los beneficios, en materia de derechos humanos, superan los costos.
6. Son **no discriminatorias** de forma directa e indirecta. Por tanto, se debe prestar atención prioritaria a los grupos menos favorecidos de la sociedad para garantizar que no se vean afectados desproporcionadamente.
7. Garantizan la protección del **contenido básico mínimo** de los derechos económicos, sociales y culturales.
8. Cumplen con los principios de **transparencia, participación y rendición de cuentas** y se respetan los derechos civiles y políticos de la población.

Considerando lo anterior, la Defensoría recomienda a las señoras y señores Diputados, así como a las autoridades gubernamentales, que las medidas y reformas de ajuste fiscal que se propongan cumplan con los ocho principios señalados.

Teniendo esto en mente lo planteado, la Defensoría atendió la consulta de la Asamblea Legislativa en relación con el texto sustitutivo que en ese momento estaba en discusión para la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 20.580.⁴ Esa iniciativa contiene cuatro títulos: I) Ley del Impuesto al Valor Agregado; II) Ley de impuesto a los ingresos y utilidades; III) Adición a la Ley de Salarios Públicos, y IV) Responsabilidad Fiscal de la República.

La Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) implica una reforma integral de la Ley del Impuesto General sobre las Ventas (IGV), Ley No. 6826 del 8 de noviembre de 1982, para transformar este tributo en un impuesto sobre el valor agregado (IVA), con lo que se gravarían muchos servicios que hoy están exentos, dado que el impuesto sobre las ventas se aplica a bienes y mercancías y para algunos servicios establecidos de forma explícita en la norma vigente.

En el proyecto consultado, la tasa impositiva del IVA se mantendría en el 13%, igual a la del actual IGV, pero se aumentaría la base imponible al incluir servicios que hasta ahora no se consideran, como los prestados por informáticos, abogados, gimnasios, espectáculos, *streaming* (como Netflix y Spotify), alquileres superiores a \$425.000 mensuales, electricidad (para quienes consuman más de 250 kilovatios hora al mes), transporte (excepto el servicio público), consumo de agua, juegos de azar y exposiciones comerciales, telecomunicaciones y radiodifusión, transporte privado, entre otros.

La reforma propone, además, una tasa reducida del 4% para la educación y la salud privadas, así como para los libros en todos sus formatos, los boletos aéreos, la compra de empaques y embalajes y sus materias primas, así como equipo y maquinaria (excepto si hay una exoneración expresa) y los servicios para la producción agropecuaria y agroindustrial.

La Ley de impuesto a los ingresos y utilidades reforma la Ley de impuesto sobre la renta (ISR), y se plantea el cobro de un tributo a las ganancias de capital, es decir, a las utilidades que generen la venta de activos, bonos o bienes inmuebles, repartición de dividendos y las ganancias cambiarias.

De este modo, el proyecto propone gravar con un 15% las rentas del capital inmobiliario (por alquileres, derechos de autor y derechos de uso de inmuebles) y las rentas generadas por el capital mobiliario, por ejemplo, intereses, dividendos, excedentes cooperativos y solidaristas, recompras y reportos, planes de beneficio de las pensiones complementarias, entre otros. No obstante, los excedentes de solidaristas y cooperativistas, pagarían una tasa menor (8%) al 15%. Además, la propuesta incluye una limitación a los gastos deducibles cuando sean estos pagos a paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperantes.

4 Oficio DH-0266-2018, 16 de abril de 2018.

Por otra parte, la Adición a la Ley de Salarios Públicos establece que la dedicación exclusiva no constituirá un beneficio permanente o derecho adquirido para los funcionarios públicos, sino un contrato que no podrá ser menor a un año ni mayor de cinco. Para su suscripción y revalidación la Administración Pública deberá acreditar dicho acto mediante una resolución administrativa razonada por la necesidad institucional y el beneficio para el interés público.

Además, se establecen límites a la remuneración bruta mensual del Presidente de la República, para los funcionarios públicos y jefes de los poderes del Estado y de la Administración Pública y de los funcionarios y directivos de las instituciones y órganos que operan en competencia, con base en el salario base mensual de la categoría más baja de la Escala de Sueldos de la Administración Pública (¢267.000 a enero de 2018). De esta forma, el salario del Presidente de la República tendrá un tope de 25 salarios base (¢6.675.000), los salarios de los funcionarios públicos y jefes de los poderes del Estado y de la Administración Pública tendrán un tope de 20 salarios base (¢5.340.000 a enero de 2018) y los salarios de los funcionarios y directivos de las instituciones públicas en competencia tendrán un tope de 30 salarios base (¢8.544.000). Asimismo, se varía la naturaleza de la anualidad y se convierte en incentivo por desempeño con un tope del 1,94% que se pagaría sobre el salario base por cada año laborado, sujeto a evaluaciones de desempeño.

Finalmente, el Título de Responsabilidad Fiscal de la República contiene una regla fiscal que pretende limitar el crecimiento del gasto corriente del Gobierno Central, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de la deuda del Gobierno Central con respecto al PIB. De esta forma, conforme aumente la deuda, se restringe el gasto, pero de aumentar el PIB, podría aumentar la deuda para no menoscabar con ella la inversión en obra pública. Además, se establecen pautas de responsabilidad fiscal como la disposición de que todo proyecto de ley que implique un incremento en el gasto público o nuevas funciones al Estado, deberá contener un plan de financiamiento de mediano y largo plazo identificando las nuevas fuentes de financiamiento o recortes de gasto.

Análisis del contenido del proyecto consultado

La promoción de la equidad constituye una de las funciones primordiales del Estado moderno. La misma, es una labor importante desde el punto de vista de derechos humanos. Tal y como lo ha señalado la Defensoría a lo largo buena parte de sus 25 años de existencia, desde un Enfoque Basado en Derechos Humanos, el concepto de impuesto implica la superación de los aspectos negativos de coacción y de limitación al habitante, para conceptualizar los tributos como parte del aporte responsable y solidario de las personas a la misión del Estado democrático moderno en la satisfacción de las necesidades humanas y el cumplimiento efectivo de los derechos económicos y sociales. Por ello, las finalidades atribuidas a los impuestos dejan de ser fines *per se*, y se constituyen en los medios para contribuir a la realización de los derechos humanos.⁵

Por lo anterior, las reformas propuestas al impuesto general de ventas y al impuesto sobre la renta deben de articularse bajo el principio de la solidaridad, el cual debe constituirse explícitamente en el valor fundamental que orienta su aplicación en la configuración de la estructura tributaria. La solidaridad es una característica de la sociabilidad que inclina a cada persona a sentirse unida a sus semejantes y a la cooperación en procura el bienestar general de los demás. Para vivir la solidaridad se requiere pensar en los demás como si fuera otro yo, pues no vivimos aislados y nuestros conciudadanos esperan que alguien se preocupe por el bienestar y seguridad de todos.

⁵ Desde la perspectiva de los derechos humanos el impuesto es una contribución monetaria realizada de forma responsable y solidaria por la persona pasiva (contribuyente físico y jurídico) para con el sujeto activo (Estado), con la finalidad de participar y contribuir a la labor del Estado en la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país.

Asimismo, considera la Defensoría relevante señalar a las señoras y señores Diputados que más allá de la reforma al sistema tributario en cuanto a base y tasas, uno de los principales problemas que enfrenta el país en materia tributaria, es **la evasión y la elusión de los impuestos**. Por tanto, a la par de las reformas en la base tributaria y en las tasas impositivas, se hace necesaria una modernización de la estructura administrativa de la recaudación tributaria con el consiguiente establecimiento de multas y castigos acordes con los delitos de evasión y elusión, como se aplica en los sistemas tributarios de los países desarrollados.

Sobre el Título I del Impuesto sobre el Valor Agregado

El establecimiento de un Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) en lugar del actual Impuesto General sobre las Ventas (IGV) posee aspectos positivos dentro de un Enfoque Basado en Derechos Humanos. En primer lugar, la universalidad de su aplicación, que lleva a gravar actividades que actualmente están exentas, favorece el principio de solidaridad en el pago de impuestos el cual debe estar presente en cualquier régimen impositivo. En segundo lugar, facilita el control y la administración tributaria, aumentando la eficiencia en la recaudación y reduciendo el costo de la misma. Ello posibilita al Estado a destinar más recursos a programas de bienestar social.

Finalmente, permite administrar con mayor transparencia la aplicación de exenciones, las cuales son necesarias para reducir la regresividad de este régimen impositivo. La regresividad de los impuestos indirectos como el IVA y el IGV proviene, precisamente de su carácter indirecto, dado que no se grava al contribuyente específicamente, sino al bien y servicio objeto de compra. Por tanto, el impuesto no discrimina entre hogares de ingreso bajo, medio o alto, siendo que toda persona independientemente de su nivel de ingreso, tributa la misma suma de dinero al comprar el bien o servicio gravado. Consecuentemente, el IVA es un impuesto indirecto y su pago efectivo se traslada a los consumidores finales. Esta circunstancia hace que el IVA presente el problema de regresividad propio de los impuestos indirectos, siendo que la incidencia del gravamen es mayor para los hogares de bajos ingresos que para los de ingresos altos.

Desde un punto de vista económico, las ventajas de un IVA sobre el Impuesto General sobre las Ventas (Ley 6826) son principalmente para el Estado, mejorando sus estrategias recaudatorias, puesto que para el consumidor final sería indiferente entre un IVA o el IGV, toda vez que en cada compra que realiza, siempre pagará un tributo igual a la tasa multiplicada por el valor de la compra.⁶ En particular, el mecanismo “débito-crédito” propio del IVA, provee incentivos para el ordenamiento y autocontrol empresarial en materia de pago de obligaciones tributarias, disminuyendo la evasión fiscal y las necesidades de fiscalización y de control por parte del Estado. Ello mejora la administración tributaria y aumenta la eficiencia en la recaudación.⁷ Respecto a este último punto, las deducciones de impuestos que pueden hacer las empresas dependen de la existencia de la documentación que respalde sus créditos fiscales. Por lo tanto, cuando un contribuyente compra bienes y servicios, es de su propio interés exigir al vendedor que le emita también el correspondiente comprobante del crédito fiscal. Es evidente que entre más transacciones sean documentadas formalmente, menor la complejidad del control fiscal de parte de la autoridad tributaria, ya que es mucho más fácil detectar la evasión por medio de una revisión cruzada de la documentación comercial; y menor el incentivo a evadir, ya que la probabilidad de ser detectado aumenta.

6 Por ello, el IVA es un impuesto al consumo final; aunque el consumidor nunca llene ningún formulario ni traspase nada de dinero directamente al Estado.

7 El hecho de que se paga el impuesto en los pasos intermedios, y que dichos pagos son recuperables como crédito fiscal únicamente si el interesado declara tanto sus débitos como sus créditos, ayuda al control del impuesto, ya que la administración tributaria acumula más información sobre las ventas y compras en toda la economía.

Problemas en la aplicación del Impuesto del Valor Agregado

A pesar de las ventajas señaladas, el IVA enfrenta diversos problemas, algunos similares a los presentados en el IGV. Los principales problemas señalados al IVA son los siguientes:

- a. Debido a la universalidad en su aplicación y por tratarse de un impuesto indirecto, el IVA es regresivo contra los hogares de ingresos medios y bajos. Esta situación puede aliviarse mediante la exención del pago del impuesto para las mercancías y servicios que utilizan dichos hogares.⁸
- b. El IVA puede incrementar los costos de administración empresarial al introducir cierto grado de complejidad en el manejo contable de los documentos comerciales (como facturas), para efectos del proceso de "débito-crédito". Este costo podría ser relevante para el equilibrio financiero de la pequeña y mediana empresa, no obstante, con el fortalecimiento del Régimen de Tributación Simplificado (Capítulo VIII del Proyecto de Ley), es posible mitigar su impacto.
- c. El IVA puede presentar problemas de evasión, principalmente en la etapa minorista. Esta evasión se puede realizar por diferentes medios: a) si los consumidores finales no solicitan la factura de venta⁹, b) si las empresas emiten facturas fraudulentas y, c) si las empresas presentan créditos fiscales falsos.

Cuando existen exenciones de bienes y servicios específicos, la evasión puede provenir de empresas que suministran bienes y servicios exentos y no exentos. Esta situación puede permitir al vendedor reducir su débito fiscal al sobredeclarar sus ventas exentas (incluyendo alguna parte de sus ventas gravadas como exentas), y aumentar su crédito fiscal, subdeclarando sus compras exentas. Ello posibilita el traslado de los costos de las compras de bienes exentas a la cuenta de costos de los bienes gravados.

El problema de la evasión puede limitarse mediante una adecuada fiscalización por parte de la administración tributaria. No obstante, la experiencia en otros países ha mostrado que en la práctica este problema puede asumir grandes proporciones. Por ello es necesario desarrollar un adecuado sistema de fiscalización, que permita –con un costo razonable– mantener controlado el problema general de la evasión fiscal.

Desde un Enfoque Basado en los Derechos Humanos, el establecimiento del IVA se justifica si contribuye a incrementar la recaudación fiscal de forma no discriminatoria y solidaria y, si su aplicación, no limita la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país. En relación con la creación del IVA, la Defensoría planteó lo siguiente:

- La Defensoría encuentra positiva la sustitución del Impuesto General sobre las Ventas (Ley 6826), por este nuevo instrumento al ampliarse la base imponible para incluir al sector servicios. En los últimos años el sector de servicios muestra el mayor dinamismo en la economía, con tasas de crecimiento del 5%, que son superiores al 3% de la industria y 1,2% del sector construcción (BCCR, 2018). Sin embargo, el incremento en el bienestar social dependerá, en última instancia, del destino de la mayor recaudación tributaria lograda. En este sentido, considera la Defensoría, que una de las limitantes que plantean el proyecto de ley, es que no presenta un estimado del total a recaudar con la ampliación a la base imponible al considerar servicios.

⁸ La teoría económica indica que los impuestos indirectos, no contribuyen a la equidad porque tienden a ser regresivos respecto al ingreso, gravando de una forma más pronunciada a las y los contribuyentes de menor ingreso; sin embargo, contribuyen a la eficiencia y a la simplicidad del sistema tributario.

⁹ La no emisión de facturas por venta, afecta también la recaudación por impuesto sobre la renta, dado que posibilita a las empresas a reportar menos ingresos por ventas, situación que reduce la utilidad gravable.

- Necesaria consideración de mecanismos para atenuar la regresividad de la estructura tributaria, debido a la utilización de impuestos indirectos como el IVA. Para ello, es importante considerar el tema de las exoneraciones de bienes y servicios para los hogares de ingresos medios y bajos. En este sentido, **el establecimiento de una canasta de consumo exonerada es un factor que permite introducir los principios de solidaridad y equidad en la estructura impositiva**. No obstante, al revisar la propuesta contenida en el proyecto que le fue consultado, la Defensoría advirtió sobre la necesidad de revisar la definición de esta canasta exonerada, para lo cual recomendó considerar la lista de bienes y servicios de la canasta de consumo utilizada en la construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC). La canasta utilizada en el IPC de junio de 2015, está constituida por 315 bienes y servicios, que se podría tomar como base para determinar las exenciones requeridas y así, aminorar el efecto que podría tener el IVA sobre el bienestar de los hogares costarricenses. Esta tarea requiere de una revisión técnica y exhaustiva de la lista del IPC para no incluir en las exenciones bienes y servicios que no deben exonerarse, como las bebidas alcohólicas y el consumo de tabaco, entre otros; ni dejar por fuera otros bienes y servicios de primera necesidad como lo ocurrido en el pasado por haber privado el criterio fiscal sobre el de justicia social.¹⁰

Si bien, desde el punto de vista económico, la introducción de exenciones para bienes y servicios específicos en el IVA distorsiona su mecanismo de “débito-crédito”, y posibilita la evasión fiscal –aspectos que complican la administración tributaria del impuesto–, desde un enfoque basado en los derechos humanos, es importantes salvaguardar la satisfacción de las necesidades de las familias de ingresos medios y bajos, de manera que puedan disfrutar de un nivel de vida digno y que posibilite su ascenso económico dentro de la sociedad. Ello por cuanto, el deber fundamental del Estado moderno es la creación de las condiciones sociales y materiales para la realización efectiva de los derechos humanos de todos los habitantes del país.

- La Defensoría recomendó reconsiderar exenciones de las comisiones por los servicios y los intereses que se originen en las operaciones de préstamos y créditos de las entidades financieras reguladas o fiscalizadas por la SUGEF, SUGIVAL, SUPEN Y SUGESE; según se establece en el inciso 5) del artículo 8) sobre exenciones del capítulo III de la propuesta de Ley sobre IVA.

Si bien, el propósito de esta exención es no establecer limitaciones al proceso de ahorro e inversión, la Defensoría solicita reconsiderar sus alcances porque éstos se establecen de forma general, de manera que se estudie la posibilidad de no aplicarse a préstamos para actividades como consumo; no obstante, sí se podría justificar para las operaciones de préstamos de vivienda y a la pequeña y mediana empresa.

- Considerar ampliar las exenciones para el consumo de energía eléctrica y de agua (ítems 7 y 8 del artículo 8, Capítulo III), dado que en ambos casos la exención se aplica si el consumo es igual o inferior a cierto nivel (250 Kwh en electricidad y 30 m³ en agua); no obstante, en los casos en que se excede ese nivel de consumo, el impuesto se aplicaría al total de Kwh o metros cúbicos consumidos.

La Defensoría recomendó mantener la exención para los consumos inferiores a los niveles establecidos, y para los casos en que se supere dicho consumo, el impuesto se aplique al exceso o excedente consumido y no a la totalidad. Cabe advertir que si el propósito de la exoneración es no perjudicar a las familias de ingresos bajos, el hecho de establecer consumos máximos para

¹⁰ Los criterios de selección de los bienes y servicios de la canasta del IPC base junio 2015 han sido: Que el bien o servicio represente al menos el 0,05 % del gasto y que sea consumido por al menos el 5,0% de los hogares. La canasta del IPC está conformada por 12 grupos de consumo con un total de 315 artículos: 1. Alimentos y bebidas no alcohólicas (104 artículos). 2. Bebidas alcohólicas y cigarrillos (6 artículos). 3. Prendas de vestir y calzado (21 artículos). 4. Alquiler y servicios de la vivienda (8 artículos). 5. Muebles, artículos para la vivienda y servicio doméstico (33 artículos). 6. Salud (24 artículos). 7. Transporte (23 artículos). 8. Comunicaciones (5 artículos). 9. Entretenimiento y cultura (24 artículos). 10. Educación (13 artículos). 11. Comidas fuera del hogar y servicio de alojamiento (19 artículos) y 12. Bienes y servicios diversos (35 artículos).

disfrutar la exoneración, pero la misma desaparece para todo el consumo cuando el hogar supera ese límite, se podría estar perjudicando a las familias de ingreso bajo pero integradas por muchos miembros, pues su consumo per cápita agregado los llevará a superar los límites establecidos.

- Eliminar como exención el literal 19 del artículo 8) o, al menos, aplicarle una tasa menor de impuesto, al uso del espacio publicitario o promocional para fines propios realizados por las televisoras y emisoras de radio. En este caso, la Defensoría no encuentra justificación para esta exención ni observa interés público al establecerla; más aún, como dispensa introduce una distorsión en la operatividad del impuesto, según se indicó en otras secciones de este criterio.
- Valorar la inclusión dentro de las exenciones –o, al menos, aplicarles una tasa impositiva menor– de los servicios de recolección, almacenamiento, transporte y eliminación de residuos, limpieza, control de plagas y tratamiento de las aguas residuales.
- En el artículo 11 se establece una tasa reducida del 4% a las comisiones pagadas a las operadoras de pensiones establecidas por la Ley de Protección al Consumidor. Se pregunta la Defensoría si el pago de este tributo, finalmente le trasladará al público ahorrante y no será cubierto por la operadora, dado que dichas empresas poseen un mercado cautivo. Por tanto, considera la Defensoría que las señoras y señores diputados deben valorar si es conveniente estas comisiones o establecer una exención, en el tanto que si la operadora traslada al público el cargo, podría constituirse en una doble imposición al ahorrante, pues los planes de beneficio de las pensiones complementarias obligatorias y voluntarias se gravan en la Ley de Impuesto a los ingresos y utilidades, en el artículo 27 C en rentas de capital mobiliario.
- Si no se ha hecho aún, la Defensoría recomendó realizar consulta a las Municipales dado que esta nueva Ley tiene implicaciones sobre su accionar, además que en el transitorio XI se establece un plazo de seis meses posterior a la publicación de la Ley, para que las Municipalidades y ASADAS modifiquen los sistemas informáticos que permitan el cobro del IVA.
- Fortalecer el régimen de tributación simplificada para las pequeñas y medianas empresas, para limitar el impacto de los mayores costos de administración empresarial que supone el IVA debido a la mayor complejidad en el manejo contable de los documentos comerciales (como facturas), para efectos del proceso de “débito–crédito”. Además, de fortalecer los mecanismos de fiscalización de la Administración Tributaria para limitar los problemas de evasión tributaria, que suelen presentarse principalmente en la etapa minorista. Como se indicó, esta evasión se puede realizar por diferentes medios: a) si los consumidores finales no solicitan la factura de venta¹¹, b) si las empresas emiten facturas fraudulentas y, c) si las empresas presentan créditos fiscales falsos.

Sobre el Título II: Ley Impuesto sobre Ingresos y Utilidades

En los sistemas fiscales desarrollados, como impuesto directo, el Impuesto sobre las Rentas a Personas Físicas y Jurídicas (ISR), es el instrumento básico de imposición. Desde un enfoque basado en derechos humanos, para el logro de una mayor equidad y solidaridad impositiva entre las y los habitantes, es necesario que el gravamen efectivo del impuesto implique un sacrificio igual para todos, es decir, un mayor esfuerzo para los que más recursos tienen (equidad vertical), y que a ingresos iguales se les brinde un trato fiscal igual (equidad horizontal).¹²

Bajo el enfoque de los derechos humanos, el ISR debería cubrir todos los ingresos percibidos por las y los habitantes del país, independientemente de dónde hayan sido generados. Por esta razón, la

11 La no emisión de facturas por venta, afecta también la recaudación por impuesto sobre la renta, dado que posibilita a las empresas a reportar menos ingresos por ventas, situación que reduce la utilidad gravable.

12 Cabe indicar que la teoría económica establece que los impuestos directos contribuyen a la equidad del sistema tributario, pero afectan su eficiencia y simplicidad al reducir el incentivo al trabajo y a la generación de riqueza, además de que aumentan el incentivo a la evasión.

Defensoría considera **una debilidad del proyecto consultado** que la reforma al ISR se limite a la inclusión de un nuevo Título a la Ley vigente, con lo que se mantiene el carácter territorial y cédular de la legislación actual, sin integrar bases imponibles (renta global). Considera la Defensoría que el ISR requiere de una reforma estructural para su modernización; y que con una base de renta universal y global se podría desarrollar más ampliamente el principio de solidaridad.¹³

El Proyecto, como reforma parcial a la Ley de ISR, introduce un capítulo para gravar las rentas pasivas de capital. Se plantea, fundamentalmente, el cobro de un tributo del 15% a las ganancias de capital inmobiliario (alquileres, derechos de autor y derechos de uso de inmuebles) y mobiliario (intereses, dividendos, excedentes financieros, recompras y reportos, entre otros). No obstante, los excedentes de las asociaciones solidaristas y empresas cooperativistas, pagarían una tasa menor del 8%.

Con base en estas consideraciones, la Defensoría realiza los siguientes comentarios y sugerencias a las señoras y señores Diputados, respecto al contenido del texto de la Ley de Impuesto a los Ingresos y Utilidades propuesto:

- La Defensoría considera oportuno el inciso k) del artículo 9 que no permite deducir los gastos de operaciones realizadas en territorios o países calificados como paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperantes. La Defensoría manifiesta su acuerdo con este artículo propuesto.
- Con respecto a las tasas impositivas propuestas, la Defensoría no halló en el articulado del Proyecto ni en su exposición de motivos, argumentos para establecer esos valores de 15% y 8%; asimismo, tampoco se brindan datos de la posible recaudación adicional con respecto al PIB que generaría esta reforma parcial al ISR. Más aún, estas tasas impositivas al parecer provienen de proyectos de reformas fiscales planteados en administraciones gubernamentales pasadas, cuando el déficit del gobierno no había alcanzado porcentajes tan elevados del PIB como sucede actualmente. Por tanto, se hace necesario una revisión técnica de las tasas propuestas acordes con la situación financiera actual que se plantea resolver; incluso, considera la Defensoría, que la Ley podría establecer una gradualidad temporal en dichas tasas impositivas para llevarlas a niveles acordes con la normativa internacional cuando el déficit fiscal respecto al PIB llegue a niveles sostenibles.

Debido a esta situación, resulta imposible para la Defensoría evaluar la contribución de esta reforma al fortalecimiento de las finanzas públicas y si las tasas impositivas recomendadas son las óptimas para reducir o paliar el déficit fiscal en congruencia con el costo que suponen para la sociedad.

Finalmente, en el artículo 31-C se establece una tarifa reducida del 8% a los excedentes pagados por las Asociaciones Solidaristas y Cooperativas. En este sentido, la Defensoría solicita a las señoras y señores diputados valorar la conveniencia de aplicar esa tasa reducida a los planes de beneficio a los que se acojan los beneficiarios del Régimen Obligatorio de Pensiones y los beneficiarios de los planes de pensiones voluntarios creados por la Ley de Protección al Trabajador.

Sobre el Título III Adición a la Ley de Salarios Públicos

La reforma parcial a la Ley de Salarios Públicos propone topes a los salarios del Presidente de la República y los funcionarios públicos de las instituciones, incluyendo a los salarios de los funcionarios de las instituciones que están en competencia. Además, se propone la conversión de la anualidad en un incentivo por eficiencia sujeta a una evaluación por desempeño. Se regulan los regímenes de prohibición y

¹³ El problema básico radica en que el sistema se encuentra sumamente disperso en una gran cantidad de impuestos de distinta naturaleza que gravan rentas específicas, lo cual dificulta la implementación de sistemas de cobros efectivos (sistema de estructura "cedular"). El proyecto 19.679, reconocía esa debilidad y adicionalmente la necesidad de emigrar hacia una estructura tributaria de naturaleza "global", en la cual los contribuyentes deban declarar la totalidad de sus ingresos.

dedicación exclusiva en la administración pública, de manera que los contratos por dedicación exclusiva deban justificarse administrativamente, no constituyan un beneficio y no podrán ser menores a un año ni mayores a cinco. Con base en estas consideraciones, la Defensoría planteó lo siguiente:

- Las definiciones dadas para “Dedicación Exclusiva” y “Prohibición” en el artículo 3 sobre adiciones a la Ley de Salarios del Públicos, no son pertinentes, pues tienden a homogenizar ambos regímenes, los cuales poseen una naturaleza distinta. La dedicación exclusiva no es una compensación por la restricción por el ejercicio liberal de la profesión, sino que su naturaleza es contractual y optativa entre la administración y el funcionario público, con la finalidad de que éste no ejerza de manera particular o liberal su profesión o profesiones, sea de forma remunerada o *ad honorem*. Es un régimen voluntario y renunciable y los funcionarios tienen la posibilidad de decidir si se acogen o no a éste. Por su parte, la figura o régimen de prohibición, sí corresponde a una compensación por el impedimento del ejercicio particular o liberal de la profesión del funcionario, donde no existe posibilidad de negociación de sus términos, ni tampoco de renunciar al régimen, justamente por ser de acatamiento obligatorio para el que ostente el puesto.
- Según el artículo 41 propuesto, el salario bruto del Presidente de la República no podrá exceder a los 25 salarios base mensual de la categoría más baja de la Escala de Sueldos de la Administración Pública (actualmente ¢267.000 por mes), de manera que su tope para el año 2018 sería de ¢6.675.000.

Sobre esta propuesta, considera la Defensoría que, si bien, para efectos de transparencia, el esquema de remuneración del cargo de Presidente de la República puede trasladarse al sistema o régimen de salario único, el monto de la remuneración global debería determinarse con base en un estudio de mercado, tomando en cuenta las remuneraciones prevalecientes en los entes públicos bajo su cargo, en su conjunto, de manera que se garantice probidad e independencia en el desempeño del cargo. Asimismo, la revisión de este salario debería realizarse al inicio de cada período de administración gubernamental y los aumentos anuales se pueden realizar de acuerdo con el incremento porcentual en el Índice de Precios al Consumidor del año anterior, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

- El tope que se propone a la remuneración de los funcionarios y jefarcas de los poderes del Estado y de la Administración Pública se establece en 20 salarios base mensual de la categoría más baja de la Escala de Sueldos de la Administración Pública, lo cual se traduce en un tope de ¢5.340.000 por mes en el año 2018. Respecto a esta propuesta de norma, la Defensoría no puede valorar si ese tope es o no razonable, pues el proyecto de ley no está acompañado de estudio alguno que explique por qué se opta por establecer ese parámetro y no otro. Cabe indicar que en el pasado la Administración Pública se ha visto obligada a ajustar los salarios de puestos específicos a efectos de atraer profesionales idóneos para el desempeño institucional.
- Para algunos puestos en la función pública lo que se llama “dedicación exclusiva” debería ser parte consustancial del mismo, como en el caso de las jefaturas de departamento o de área, las direcciones y otros puestos de mando, dirección o jerarquía institucional. En esos casos por razones de conveniencia y por la naturaleza de los puestos, la imposibilidad de realizar actividades lucrativas fuera de la Administración y el puesto en cuestión no debería ser facultativa, sino obligatoria e inherente al puesto. Por tanto, en estos casos, considera la Defensoría que se debería establecer para los puestos de jefatura y jerarquía la “Prohibición” la cual es inherente al cargo, ineludible e irrenunciable.
- El Proyecto propone que la anualidad o incentivo por desempeño se fije con un tope del 1,94% para los empleados en el sector público, el cual se pagaría sobre el salario base por cada año laborado, sujeto a evaluaciones de desempeño. Considera la Defensoría que el establecer por ley el monto o parámetro de este concepto podría ocasionar serios perjuicios a los funcionarios,

dado que al parecer el mismo se ha definido considerando las condiciones económicas actuales caracterizadas por una inflación nula o sumamente baja. Por tanto, la Defensoría se pregunta, ¿con base en que estudio técnico se fija el techo de 1,94%?

Debe considerarse que no se tiene garantía que el actual escenario de baja inflación se mantendrá en el mediano y largo plazo, de manera que, si se presentan circunstancias de alta inflación, el incentivo podría no ser significativo para el funcionario. Por tanto, se considera oportuno que se faculte al Ministerio de Trabajo, la Contraloría General de la República o la Dirección Regional del Servicio Civil a revisar periódicamente los límites de este incentivo con base en las condiciones macroeconómicas del país. Debe indicarse que en el articulado del proyecto ni en la exposición de motivos se establece el criterio técnico que se aplicó para definir el techo de la anualidad en 1,94%.

- La reforma a) del artículo 51 establece una exención en la fijación de los salarios del Regulador General y el personal de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Estos salarios no tendrán techo y serán fijados según estudio de las remuneraciones prevalecientes en los servicios bajo su regulación, en su conjunto, de manera que se garanticen la calidad e idoneidad del personal. Esta exención podría establecer una discriminación entre los funcionarios del sector público en general y los de la ARESEP, asimismo, no se encuentra en la articulación del proyecto motivo alguno para establecer esta diferencia.
- Para la Defensoría es oportuna la reforma del artículo 38 de la Ley de Creación del Régimen General de Pensiones, Ley 7302, que establece que todas las personas que se incorporen a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrán pensionarse o jubilarse mediante el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la Caja Costarricense de Seguro Social, sin perjuicio de que puedan acogerse a sistemas complementarios de pensiones. Se exceptúa de esta disposición a los funcionarios que ingresen a laborar en el Magisterio Nacional y en el Poder Judicial, quienes quedan protegidos por su respectivo régimen de pensiones y jubilaciones.
- La Defensoría interpreta que el transitorio I y II de la Adición a la Ley de Salarios establece el respeto a los derechos adquiridos por los funcionarios públicos.
- La Defensoría considera pertinente el artículo 11bis de la Adición a la Ley de Salarios Públicos referente a la contribución solidaria. Esta impone una contribución solidaria sobre las pensiones de los expresidentes, causahabientes y personas que hubieran tenido la condición de Primera Dama, que disfruten de una pensión del régimen no contributivo de los expresidentes de la República.

Sobre el Título IV Responsabilidad Fiscal de la República

Las reglas fiscales pretenden encauzar las finanzas públicas en el largo plazo en una senda sostenible para el sistema económico. Según Schächter (2012), una regla fiscal impone una restricción a la política fiscal (ingreso, gastos y transferencias) mediante parámetros numéricos sobre agregados macroeconómicos (p. ej., el PIB, presupuesto total, entre otros) para conducir al manejo responsable de la Hacienda Pública.¹⁴

Schächter (2012), distingue entre cuatro tipos de reglas fiscales de carácter cuantitativo: (a) **Reglas de deuda**, que establecen un límite de deuda pública como proporción del PIB; (b) **Reglas de balance presupuestario**, que limitan las variables que influyen en el límite de la deuda y otorgan un mayor

14 Schächter, A., et al. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis-toward the next-generation Rimes- A new dataset*. IMF-Working Paper, WP/12/87- Washington. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.259.9873&rep=rep1&type=pdf>

control fiscal en la formulación de la política fiscal; (c) **Reglas de gasto**, que establecen límites al gasto primario, corriente o total como porcentaje del PIB o en términos absolutos y, (d) **Reglas de ingresos**, que fijan techos o pisos en los ingresos y buscan levantar la recaudación fiscal o prevenir una excesiva carga tributaria. El siguiente cuadro, tomado de Galán (2014), sintetiza los aspectos a favor y en contra para cada uno de los tipos de reglas fiscales antes indicadas.¹⁵

Tipo de regla	Aspectos a favor	Aspectos en contra
Gasto	Clara guía operacional. Permite la estabilización de la economía. Controla el tamaño del gobierno. La comunicación y el control son sencillos.	No existe un vínculo cercano con la la sustentabilidad de la deuda. Puede dar lugar a cambios no deseados en el gasto público.
Ingresos	Controla el tamaño del gobierno. Mejora la política de ingresos y su administración. Puede prevenir gastos procíclicos.	No existe un vínculo cercano con la la sustentabilidad de la deuda. No tiene la función de estabilizar la economía.
Deuda pública	Vínculo con la sostenibilidad de la deuda. Facilita la comunicación y su control.	No es clara su operatividad en el corto plazo cuando se presentan shock aleatorios. No se puede utilizar con fines pro-cíclicos o para una política de estabilización. Su instrumentación es temporal. No toma en cuenta que la deuda se puede afectar por factores exógenos al gobierno.
Balance presupuestal	Clara guía operacional. Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda. Facilita la comunicación y su control.	No se puede utilizar con fines pro-cíclicos o para una política de estabilización. Los resultados de la regla podrían ser afectados por efectos exógenos al gobierno.

En general, los países no aplican un solo tipo de regla fiscal, sino que, según sus objetivos, realizan una combinación de las mismas. Sin embargo, en el Título de Responsabilidad Fiscal de la República, se propone sólo una regla fiscal de gasto que pretende limitar el crecimiento del gasto corriente del Gobierno Central, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de la deuda del Gobierno Central con respecto al PIB.

Como se observa en la tabla anterior, la regla fiscal propuesta no está relacionada directamente con la deuda pública dado que no impone límites a los ingresos. Cortés *et al* (2015) señalan que las reglas del gasto no restringen la función estabilizadora de la política fiscal ya que no requieren ajustes ante los cambios en los ingresos fiscales producidos por los ciclos económicos.¹⁶ Sin embargo, la teoría económica señala que es necesaria una combinación de reglas y no apostar por un solo tipo de regla para estabilizar la situación fiscal en el mediano y largo plazo.

15 Galán, J. (2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. Economía Informa. Setiembre-octubre de 2014. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/388/04GalanF.pdf>

16 Cortés, T. et al. (2015). *Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy?* IMF Working Paper, WP/15/29 - Washington. Consultado el 20 noviembre de 2017 en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1529.pdf>

Las reglas fiscales en Costa Rica

Como se indica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, la Constitución Política costarricense establece dos reglas fiscales que no se han cumplido en las últimas décadas y en especial a partir del año 2008 debido a la crisis internacional. Estas reglas están contenidas en los artículos 176 y 179 de la Constitución Política:

“Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. ...”

“Artículo 179.- La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.”

Asimismo, en la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, Ley N° 8131 del 16 de octubre del 2001, se establecen reglas en cuanto al origen del financiamiento de los gastos corrientes y el financiamiento de nuevas leyes que impacten el Presupuesto Nacional:

“Artículo 6.- Financiamiento de gastos corrientes. Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.”

“Artículo 44.- Financiamiento de nuevos gastos. Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.”

Respecto la regla establecida en el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, en el año 2010 la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación sobre su desaplicación en los presupuestos nacionales de los años 2009 y 2010. Esta investigación se llevó a cabo en el expediente No. 055252-2010-SI y concluyó con el Informe Final con recomendaciones notificado al entonces Ministro de Hacienda. En cuanto a la desaplicación del artículo 6 de la Ley 8131, la Defensoría realizó las siguientes consideraciones:

“No obstante, cabe señalar que no siempre fue pacífica la tesis de que del artículo 176 constitucional y del principio de equilibrio presupuestario se desprenda la prohibición de financiar egresos corrientes con ingresos extraordinarios –pese a que si existe norma legal en ese sentido, artículo 6 de la Ley 8131– y, precisamente en la Resolución N° 2002-00480, de las 14:41 horas del 23 de enero de 2002, la Sala Constitucional realizó un giro sustancial en su criterio –que es el que predomina actualmente– y rectificó expresamente la posición que había venido sosteniendo en los siguientes términos:

‘A pesar de la contundencia con que esta Sala ha declarado reiteradamente –según se vio líneas atrás– la inconstitucionalidad de la práctica de financiar gastos presupuestarios corrientes con ingresos extraordinarios, estima este tribunal que un cambio de criterio se hace necesario, a fin de adaptar su jurisprudencia en esta materia no solo a la normatividad fundamental sino además a la realidad financiera del país.

(...)

Es decir, que lo que el constituyente previó fue un equilibrio de tipo contable, en el sentido de que el total de las erogaciones previstas nunca podrían superar el total de los ingresos proyectados. La Constitución Política no hace diferenciaciones entre los diversos tipos de gastos a ser contemplados en la Ley de Presupuesto (como sí hace con los ingresos), por lo que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital (de acuerdo con el criterio económico de clasificación) es extrajurídica, de efectos meramente económicos y no en el ámbito de la validez de las normas presupuestarias. Si el Presupuesto de la República se encuentra equilibrado contablemente (los ingresos no son menores que los gastos), en lo que a esta jurisdicción atañe, el mismo resulta acorde con el principio constitucional de equilibrio.¹⁷

En conclusión, puede afirmarse certeramente que ante la contundencia que tiene el cambio de criterio dispuesto por la Sala Constitucional en el tema que nos ocupa, resulta absolutamente claro que desde la perspectiva del Derecho de la Constitución no resulta contrario al mismo la práctica de financiar gastos corrientes del presupuesto con ingresos extraordinarios.

(...)

Ahora bien, en relación con la ilegalidad señalada y las implicaciones que pudiera tener la eventual declaratoria de un juez de la República en los términos de la tesis expuesta, conviene tener en consideración el argumento que la Sala Constitucional diera al momento de dar el giro jurisprudencial comentado en el apartado anterior. En ese sentido afirmó lo siguiente:

‘Una reflexión final lleva a esta Sala a reconocer que la aplicación a ultranza de las normas positivas no puede llevar a ordenar la paralización de las funciones desempeñadas por el Estado Social y Democrático de Derecho que nos rige, lo que podría ocurrir si se le impide a los órganos encargados de elaborar y aprobar el Presupuesto de la República, decidir –basados en sus respectivas competencias constitucionales- acerca de la forma en que obtendrán los recursos presupuestarios, y cómo destinarán los mismos para la cobertura de los diversos gastos que su compleja gama de responsabilidades y competencias le impone. La Sala Constitucional no debe propiciar, con sus decisiones, el incumplimiento de los deberes del Estado y las otras instituciones públicas, sino por el contrario contribuir a que los ciudadanos reciban cumplida y oportunamente los servicios a que tienen derecho’.¹⁸

Comparte esta Dirección [Jurídica] lo argumentado por la Sala Constitucional, pues más allá del purismo jurídico debe atenderse al ejercicio material y efectivo de derechos por parte de las personas y que han sido garantizados en normas superiores a las legales –como en este caso–. En el tanto tales derechos se vieran amenazados por la aplicación mecánica y rigurosa del ordenamiento jurídico, perderían todo sentido pues la persona humana constituye el principio y fin, la razón de ser por la que se configuró el modelo del Estado Social de Derecho.

En ese sentido, si tal y como lo afirman las autoridades gubernamentales, de no tomarse dichas disposiciones aún contrarias a la norma legal, se desatenderían importantes programas de carácter social en temas tan importantes como educación, seguridad, salud y en general, asistencia social, no cabe duda a esta Dirección que necesariamente el operador del derecho debe atender a valores superiores a los legales, mismos que precisamente por esa superioridad se imponen a la normativa de rango inferior. Esta posición, conviene aclararlo y enfatizarlo, en el contexto de una coyuntura muy particular, de descalabro

17 Esta misma tesis es compartida por la Procuraduría General de la República a través de la Opinión Jurídica N° OJ-68-2009, que evacuó ese órgano consultivo a solicitud de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos, de la Asamblea Legislativa. Dicha opinión precisamente se vierte con ocasión del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo N° 17.337 que es denominado “Inclusión de un transitorio para la no aplicación temporal del artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y presupuestos públicos” y que también forma parte de la presente consulta como se verá más adelante.

18 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 2002-00480, de las 14:41 horas del 23 de enero de 2002.

económico mundial donde a nivel nacional, las inversiones y los ingresos corrientes que usualmente percibe el Estado costarricense para atender sus obligaciones decrecieron sustancialmente, coyuntura en la que además no estaba aprobado aún el proyecto de ley que permitía la suspensión temporal del artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera.

En suma, es criterio de esta Dirección [Jurídica] que atendiendo a valores jurídicos superiores que recoge la Constitución Política costarricense y a fin de asegurar el respeto a derechos fundamentales, resulta válida la actuación de las autoridades presupuestarias de financiar gastos corrientes con ingresos de capital como estrategia de excepción demandada por la emergencia a fin de prevenir o al menos mitigar repercusiones sociales por la crisis económica mundial.”

En su momento, esta regla fiscal fue propuesta en el proyecto 19.406, y ahora se vuelve introducir, para normar el déficit, aunque ya hay resoluciones de la Sala Constitucional que supeditan este tipo de reglas a valores jurídicos superiores dentro de la Constitución Política y facultan el no cumplimiento de la regla en los casos en que cumplirla, violenta los derechos fundamentales de las y los habitantes.

Asimismo, considera esta Defensoría que vincular a una normativa inflexible, la posibilidad de atender necesidades apremiantes en periodos de crisis (artículo 14, Medidas extraordinarias), no es congruente con las buenas prácticas de política al limitar las opciones de política económica a futuro. Por tanto, la coyuntura fiscal actual no parece ser el mejor escenario para definir parámetros que posteriormente limitan las posibilidades de política económica futuras.

2.7.2 Modernización del transporte público: Pago electrónico, sectorización y el futuro del Consejo de Transporte Público (CTP)

Desde el año 2000, cuando se hicieron públicas las políticas de modernización del transporte público, el país ha estado a la espera de acciones concretas y sistemáticas en esa dirección. Sin embargo, poco ha sido el avance casi dos décadas después: el funcionamiento de las intersectoriales (con poca o ninguna regulación y sin visión sistémica, pero al menos han operado sin mayores sobresaltos), modernización de la flota a partir de los procesos de renovación de las concesiones y el plan piloto desarrollado en el cantón de Tibás durante los últimos meses de la Administración 2014-2018. Estos son avances sumamente limitados en relación con todo el trabajo que está pendiente para lograr lo que debería ser la meta país para un transporte público masivo que reemplace al transporte individual atomizado que garantice a las y los habitantes mejores opciones de movilidad urbana.

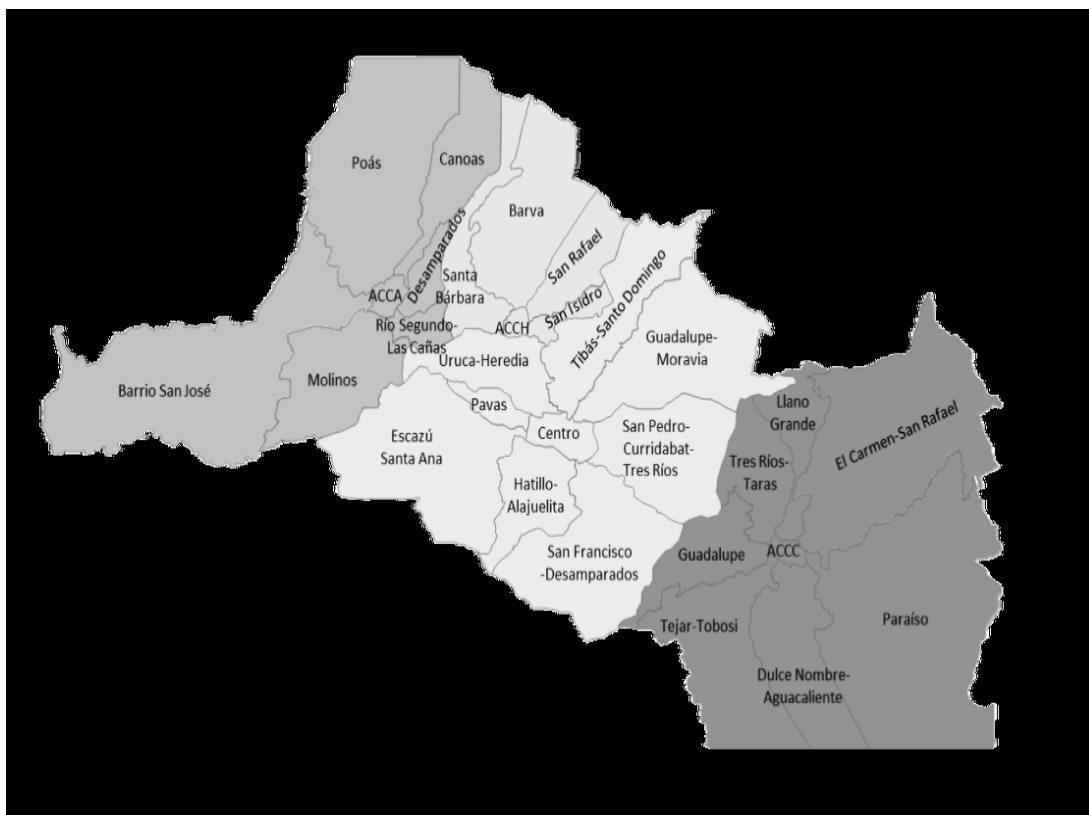
En agosto de 2017, el Despacho de la entonces Viceministra de Transportes informó a la Defensoría sobre el reordenamiento de tránsito en sector denominado Tibás Santo Domingo, así como los principales avances en materia de modernización del transporte público modalidad autobús:

- Las Políticas sectoriales de Modernización del transporte público remunerado de personas modalidad autobús fueron declaradas de interés público.
- Mediante Decreto Ejecutivo N° 40186-MOPT publicado en la Gaceta de 03 de febrero de 2017, se autoriza la implementación del Proyecto de consolidación de la Modernización del transporte colectivo remunerado de personas del área metropolitana de San José, y zona atlántica y se crea la Unidad Ejecutora del Proyecto.
- Dentro del programa de trabajo de esta unidad ejecutora, se contempla que participen como observadores por invitación expresa del Viceministro de Transportes y Seguridad Vial el Viceministerio de Paz, la ARESEP, la Defensoría, Municipalidades y alcaldías del cantón respectivo según el sector que corresponda. Además, que podrá contar con la participación de cualquier funciona-

rio del Consejo de Transporte Público como de Direcciones Generales de Ingeniería de Tránsito, Policía de Tránsito y Educación vial del MOPT por medio de convenio con sus órganos.

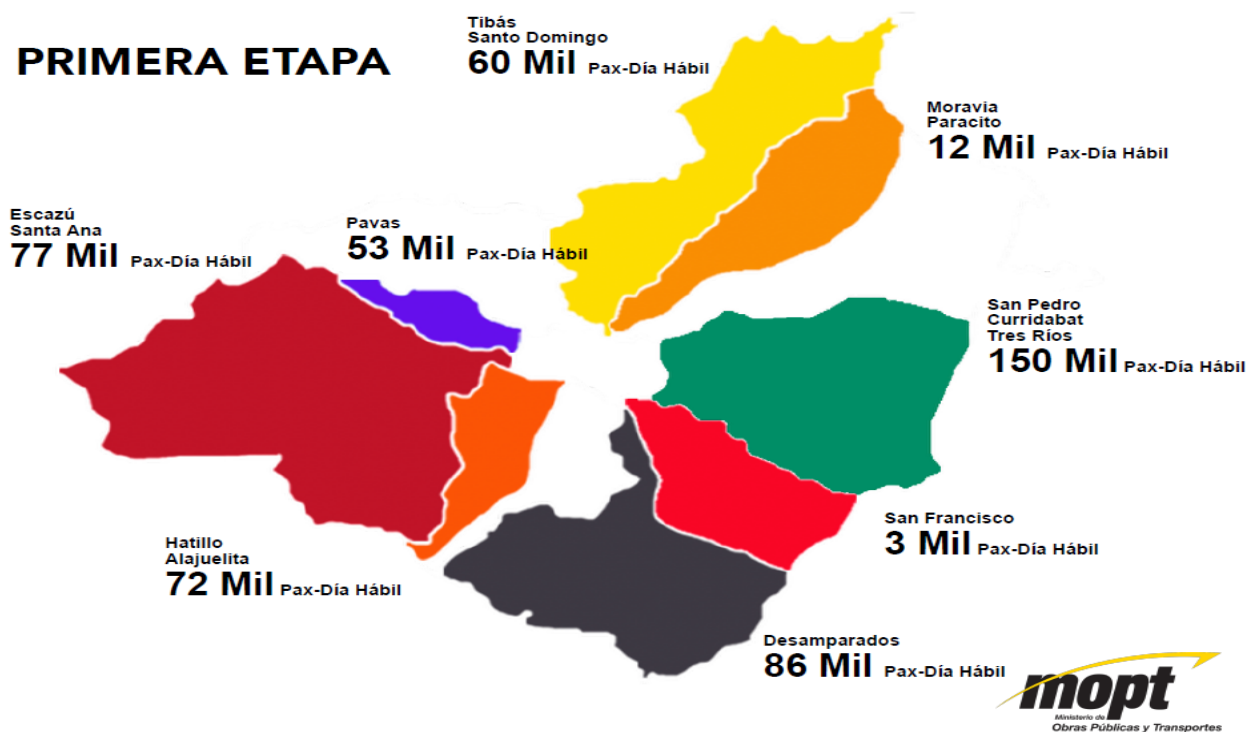
En febrero 2018, el MOPT informó al país sobre los avances de la modernización del transporte Área Metropolitana de San José, que involucra la sectorización y la troncalización de los servicios. La primera está prácticamente definida. La segunda consiste en sustituir la flota que actualmente ingresa al casco central de San José por rutas, desde distintas zonas del sector, por unidades de alta capacidad que ingresen en forma exclusiva al casco central, de manera que los pasajeros que han sido recogidos en los distintos barrios en unidades de menor capacidad luego se transfieren a las unidades de alta capacidad que serían las únicas que ingresan a San José.

En la siguiente gráfica se observan las zonas del Área Metropolitana de San José impactadas:



Fuente: Presentación del Despacho de la Viceministra de Transportes sobre la Modernización del Transporte, febrero 2018

Se observan a continuación los datos de la cantidad de pasajeros que cada sector podría transportar diariamente:



Fuente: Presentación del Despacho de la Viceministra de Transportes sobre la Modernización del Transporte, febrero 2018

El dato de la cantidad de pasajeros transportados es crucial por cuanto revela el potencial que tiene el proyecto en términos de convertir el transporte público en una opción viable al transporte individual atomizado. La experiencia obtenida con el reordenamiento del transporte en el cantón de Tibás: recuperación del espacio público en carretera y, sobretudo, la reducción de los tiempos de viaje para el transporte público, demuestra que es posible alcanzar las metas del proyecto de modernización si convergen distintos elementos clave: liderazgo político, definición de ruta crítica y apego a ella, involucramiento de los operadores del transporte y de los Gobiernos Locales, información a las y los usuarios y concientización de quienes utilizan el transporte individual en cuanto a que el transporte público masivo debe siempre tener prioridad frente a vehículo individual. Pero sobretudo, el gran reto que tiene el país con este proyecto es lograr que, por su propia voluntad e interés, más habitantes consideren que el transporte público masivo es una opción viable al transporte en vehículo particular.

En ese sentido, todo aquello que abone a la simplificación y agilización de la movilización masiva de personas en el transporte público deviene estratégico. Por ello, la Defensoría también ha dado seguimiento a las acciones que se realizan para diseñar y ejecutar el proyecto de pago electrónico para el transporte público, el cual, después de un intento fallido a inicios de la Administración 2014-2018, fue retomado mediante un Convenio de Cooperación para el Desarrollo del Proyecto Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público Remunerado de Personas, entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el Banco Central de Costa Rica, convenio que fue suscrito en julio 2017.

Dentro de los principales objetivos del proyecto se plantea: ejecutar una estrategia nacional de modernización de transporte que incluya habilitar un sistema de pago electrónico que se presente como ele-

mento esencial de la infraestructura para facilitar la generación de información para ejercer las labores de regulación, control planificación y mejora del transporte público. Además, permitir en el sector la integración tarifaria incrementar la eficiencia del sistema de pago costarricense a través de la disminución del efectivo como medio de pago en la economía.

Para la Defensoría, el potencial del sistema de pago electrónico es grande en diferentes perspectivas:

- Agilización del ingreso de pasajeros a las unidades.
- Reducción de criminalidad y peligro en los autobuses al reducirse la cantidad de dinero en efectivo que portan.
- Mayor certeza y control en cuanto a la demanda del servicio, con el respectivo impacto positivo en las tarifas, incluyendo el mejor aprovechamiento de economías de escala.
- Reducción de la congestión vial y de la contaminación ambiental.

Por todo lo anterior, la Defensoría espera dar seguimiento muy cercano a las acciones de la presente Administración en estos temas y en el anunciado proyecto de tren eléctrico urbano, en el tanto éste puede ser un excelente complemento para potenciar la realización del derecho de las y los habitantes a una movilidad urbana ágil, sostenible y accesible tanto económica como físicamente.

Por otro lado, se encuentra pendiente la definición del futuro del Consejo de Transporte Público. En los últimos cuatro años, en diversas ocasiones, la Defensoría ha emitido criterio en relación con proyectos de ley de reforma a ese Consejo. En esos criterios, al igual que en varios Informes Anuales, la Defensoría ha manifestado que el modelo de organización en consejos (órganos de máxima desconcentración adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes), se agotó y ha mostrado más debilidades que fortalezas, amén de un abandono de la rectoría por parte del Ministerio. En ese sentido, la Defensoría ha recomendado la eliminación tanto del CTP como del Consejo de Vialidad (CONAVI). Sin embargo, ambas iniciativas legislativas están pendientes de definición.

En particular, para la Defensoría, una de las mayores falencias de los consejos es que en sus Juntas Directivas se encuentran representados los sectores regulados (taxistas, empresarios del transporte modalidad autobús, en el caso del CTP) y ello limita y mediatiza la capacidad rectora del Consejo. Situación análoga ha sido planteada por la Defensoría para el caso del CONAVI y del Consejo Nacional de Concesiones.

Ciertamente, durante la Administración 2014-2018 la Defensoría observó una franca mejoría en el trámite de los asuntos que la Institución sometió a conocimiento del CTP, reduciéndose sustancialmente los tiempos de respuesta y la omisión de ésta. Este esfuerzo involucró a la Dirección Ejecutiva del CTP, la representante de las personas usuarias en la Junta Directiva de ese Órgano Colegiado, y el personal de planta del CTP. Sin embargo, el CTP ha estado ausente del liderazgo de los grandes temas-país como sectorización y pago electrónico, quedando la iniciativa en otras instituciones e incluso en el Viceministerio de Transportes. Para la Defensoría este hecho demuestra que es pertinente revisar la figura o al menos la composición de su Junta Directiva.

Al respecto, son varias las iniciativas de ley que pretenden modificar o transformar al CTP y que han sido analizadas por la Defensoría a solicitud de alguna Comisión Legislativa. Tal es el caso del expediente N° 19.252 Ley de Conversión del Consejo de Transporte Público en la Dirección de Transporte Público.

En ese orden de ideas, no puede la Defensoría dejar de plantear, como ya lo ha hecho en el pasado, que el transporte público en la modalidad de autobús costarricense está regido por normativa obsoleta, que data de los inicios de la segunda mitad del siglo pasado y, que ya está más que superada por la evolución de la tecnología, de la industria del transporte como tal y de la sociedad costarricense. Se trata de la ley N° 3503, Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores, promulgada en el año 1965. Esta ley, unida a la ley N° 7969 que creó el CTP y que regula más la actividad del servicio público de taxis y parcialmente el transporte modalidad autobús, y la Ley N° 7893, Ley de la ARESEP, normativa que crea una maraña legal que no responde a las necesidades de regulación y rectoría modernas del sector. Se citan a continuación algunos ejemplos de esas carencias:

- La ley 3503 no establece ningún esquema sancionatorio para las empresas de transporte público cuando incumplen sus obligaciones contractuales. Como resultado, en caso de incumplimientos de horarios, utilización de flota no autorizada o maltrato a las personas usuarias, las empresas no son acreedoras de multas sino de simples «amonestaciones escritas».
- El Sistema de Evaluación de la Calidad del servicio no está regulado por ley, sino solamente por decreto, lo cual lo hace sumamente vulnerable a los intereses políticos de turno. Prueba de ello fue la reforma que hizo la Administración 2014-2018 al decreto N° 28833 para poder renovar las concesiones de autobuses sin evaluación de la calidad del servicio.¹⁹
- La normativa vigente permite la renovación de las concesiones de las rutas de autobuses de forma automática cada siete años, con un amplio margen de discrecionalidad para la Administración para obviar requisitos. Prueba de ello fue el hecho de que la última renovación fue realizada por el CTP sin actualizar los esquemas operativos de las rutas y ARESEP no otorgó el refrendo a los contratos, proceso que continúa aún hoy, cuatro años después de la última renovación.

2.7.3 Los retos para la sostenibilidad del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM)

En setiembre del 2017, la Defensoría emitió un informe con recomendaciones²⁰ a la Junta Directiva de la CCSS en el marco de las discusiones de la Mesa de Diálogo convocada por ese Órgano colegiado para analizar la situación del IVM y recomendar medidas para la sostenibilidad del Régimen. En su carácter de observadora de la Mesa, la Defensoría presentó a ésta un análisis del IVM desde la perspectiva de los derechos humanos y llamó la atención de los sectores en ella representados, sobre la necesidad de fundamentar de forma técnica, científica y legal, las propuestas de reforma al RIVM que surgieran de esa instancia de su seno. Esto para evitar que se presente una situación similar a lo sucedido con el proyecto de ley *"Reforma del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional"*, No. 17.561, que fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional, pues violentaba el artículo 73 de la Constitución Política: *"toda vez que carece de un estudio que determine técnica y científicamente cuál es el impacto real sobre la reserva del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, vicio que es de carácter esencial del procedimiento legislativo"* (Resolución No. 2017-11714 del 26 de julio de 2017).

Asimismo, la Defensoría instó a la sociedad costarricense a tomar las medidas oportunas y necesarias para hacer frente a los costos futuros que demandará la sostenibilidad económica de nuestro sistema de seguridad social y en especial del RIVM, el cual deberá permitir una vida digna sin discriminación alguna para todas las personas que ingresen a la población de adultos mayores o se vean limitadas para laborar por invalidez, conforme avanzamos en el siglo XXI.

19 Al respecto, véase la Parte I del presente Informe.

20 Oficio N° 10638-2017-DHR.

Para la Defensoría, la consideración del crecimiento de la población adulto mayor en las próximas décadas en la formulación de la política pública, no es solamente un asunto económico y financiero de las políticas de bienestar social, sino que exige una nueva visión y entendimiento de las relaciones entre los grupos económicos del país, así como entre las generaciones; y de los papeles que cumplen los diferentes grupos de edad dentro del progreso social. Por tanto, se debe promover, según proceda, un nuevo enfoque de la jubilación que tenga en cuenta las necesidades del trabajador, así como las del empleador, sin poner en riesgo los derechos adquiridos a la pensión, así como eliminar los incentivos y las presiones para una jubilación anticipada y eliminar los desincentivos para trabajar después de la edad de jubilación.

El informe de la Defensoría concluye que la problemática que aqueja al IVM se deriva, en gran medida, de los cambios demográficos que experimenta el país en cuanto a:

- Los diferentes tamaños de las generaciones que cotizan como consecuencia del envejecimiento de la población.
- La mayor esperanza de vida lograda debido a los avances de la medicina y al entorno más sano.
- El declive en la tasa de natalidad debido a la nueva dinámica social.
- Los cambios estructurales en el mercado de trabajo, que han aumentado la tasa de desempleo y el trabajo informal.²¹

Lo anterior implica que los problemas que enfrenta el IVM son estructurales y no se corrigen con medidas superficiales o de coyuntura, sino que requieren de la toma de decisiones complejas y que requieren de un compromiso de toda la sociedad: personas aseguradas actualmente y potenciales personas aseguradas, el Estado y el sector patronal. En ese sentido, para contribuir con la discusión sobre la sostenibilidad del Régimen, la Defensoría planteó a la Mesa de Diálogo y a la Junta Directiva de la CCSS las siguientes consideraciones:

- El problema fundamental que afronta el RIVM es la insuficiencia de los ingresos corrientes para garantizar el gasto actual y futuro en pensiones, debido a diversos factores, pero, principalmente, a los cambios demográficos de las últimas décadas. Esta situación ha sido puesta en evidencia por los estudios actuariales realizados por la CCSS, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la UCR.
- Para encontrar una solución a la situación del RIVM será necesario innovar en los planos institucional, educacional y fiscal del país. La tarea no es sencilla: implica tener en cuenta las consecuencias del envejecimiento de la fuerza de trabajo sobre la sostenibilidad del RIVM, mejorar al mismo tiempo la productividad y competitividad del trabajo y, en tercer lugar, garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones del RIVM. Todo esto no se puede lograr con un solo instrumento, sino que habrá que diseñar estrategias múltiples de reforma para dotar al sistema de pensiones de una base financiera sólida.
- Si bien, el RIVM requiere de un nuevo equilibrio entre ingresos y prestaciones, la Defensoría considera 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 RIVM como un objetivo en sí mismo. La realización efectiva del derecho humano a la seguridad social a través de una pensión digna es el fin del RIVM.
- La sostenibilidad financiera no debe ser un pretexto para desconocer derechos humanos como la pensión digna y otros componentes de la seguridad social, ni mucho menos para tomar medidas regresivas que limiten la realización efectiva de estos derechos. En este sentido, la Defensoría

21 El proceso de apertura económica e internacionalización de la economía ha promovido el establecimiento de nuevas industrias con requerimientos especializados de mano de obra en perjuicio de industrias tradicionales.

no acepta que, bajo el pretexto de solventar las necesidades financieras del RIVM, se trasladen recursos o cotizaciones del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) al RIVM, pues ambos seguros son parte del mismo sistema de seguridad social del país. Tanto el RIVM y como el SEM como parte de la seguridad social del país, deben encuadrarse en un marco de **progresividad y sostenibilidad social** acorde con nuestro Estado Social de Derecho.

- 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 los 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. En este sentido, la solidaridad entre las generaciones a todos los niveles —familias, comunidades y grupos de ingreso— es fundamental para garantizar la sostenibilidad del IVM.

Con base en lo indicado, la Defensoría de los Habitantes recomendó a los sectores representados en la Mesa de Diálogo, aprovechar la oportunidad actual para establecer las bases de la sostenibilidad futura del RIVM. Debe considerarse que, independientemente de la metodología y los supuestos utilizados en los diferentes estudios referidos actuariales realizados por la CCSS, la OIT y la UCR, los análisis convergieron en **la inviabilidad financiera del régimen en el mediano y largo plazo, si se mantienen las condiciones en las que éste opera actualmente.**

La Defensoría advirtió que sería un acto de irresponsabilidad postergar las decisiones y acciones que debe tomar el país con la finalidad de trasladarlas para un momento futuro en el tiempo, dado que más temprano que tarde, al final, las decisiones y acciones tendrán que tomarse y la dilación puede causar un mayor perjuicio a la sociedad, por la mayor severidad que eventualmente tendrían las medidas.

Las cambiantes circunstancias demográficas, sociales y económicas requieren del ajuste del RIVM a largo plazo a fin de sostener su desarrollo y garantizar el mantenimiento adecuado y eficaz de los ingresos y la prestación de servicios. Por tanto, dadas las posibilidades que brinda la informática y las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), es recomendable que la CCSS realice, por lo menos de una vez al año, evaluaciones actuariales del RIVM, de manera que las proyecciones no se desfasen de la realidad y la sociedad pueda conocer la dinámica de su sostenibilidad económica y a la vez, tomar oportunamente las medidas correctivas del caso, sin que deba llegarse a situaciones de urgencia, como ocurre actualmente.

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 RIVM mediante contribuciones sobre la nómina o salarios, podría no garantizarle la sostenibilidad económica pretendida. Por ello, la Defensoría considera importante valorar la posibilidad de establecer un **esquema de cotización diferenciada**, 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 menores 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.

Asimismo, la Defensoría planteó 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 de un régimen de reparto como el del IVM 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.

Se recomendó además a la CCSS hacer efectivo el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador que establece una contribución hasta del 15% de las utilidades de las empresas públicas del Estado, para fortalecer el RIVM 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.

En consonancia con el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) es importante resaltar la necesidad de la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los fondos del RIVM, 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 RIVM a la supervisión de la SUPEN, aunque ello no deja de ser una posibilidad que debe evaluarse.

Relacionado con lo anterior, la Defensoría considera necesario el fomento de la educación en materia previsional de la población, con miras a fortalecer el segundo y tercer pilar de pensiones, al tiempo que se aumenta la afiliación al IVM, 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. Una Cultura Previsional²² debe concientizar a todo trabajador joven, patrono y gobierno sobre la necesidad de contribuir con el sistema de seguridad social del país de forma solidaria. En este sentido, en congruencia con el Enfoque Basado en Derechos Humanos, todo programa que pretenda aumentar la Educación y 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.

La Educación Previsional permite al habitante adquirir conciencia de que el cumplimiento con las obligaciones respecto a la seguridad social, confiere al contribuyente la autoridad moral y legal para exigir al Estado que haga un uso correcto y transparente de esos recursos públicos. Por ello, la Defensoría recomendó al Ministerio Cultura y Juventud, que en coordinación con el Ministerio de Educación Pública, se diseñe una política de educación y cultura previsional y contributiva para concientizar a los niños y personas jóvenes sobre la importancia de la seguridad social para sí mismo y para sus semejantes.²³ La Cultura Previsional o Contributiva empodera a las personas a través del conocimiento de los sistemas de protección social que ofrece el Estado y el ejercicio de los principios y valores que sustentan al Seguro Social y, en particular, de los regímenes del primer pilar como el RIVM:

“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”.²⁴

22 Compreendida por esta 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.

23 Como se indicó, 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. Por ello, dentro del EBDH 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.

24 <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/educacion-previsional/>

La Defensoría considera necesario que, en el caso específico de la contribución al RIVM, la persona trabajadora adquiera conciencia de que esa contribución le permitirá, al finalizar su vida laboral, disponer de una pensión suficiente para mantener un nivel de vida digno; de manera que la contribución al régimen sea internalizada por cada persona trabajadora y patrona como parte de su aporte responsable y solidario a la seguridad social del país.

Por otro lado, la Defensoría considera que es necesario que se establezcan políticas de atracción de nuevos cotizantes de edades avanzadas mediante sistemas de pago de contribuciones que, por razones de informalidad, migratorias u otras, no hayan podido ingresar al sistema previamente.

Finalmente, la Defensoría planteó que la sociedad costarricense requiere de un sistema nacional de pensiones 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 riesgo).

En noviembre de 2017 la Mesa de Diálogo presentó a la Junta Directiva de la CCSS su propuesta de reformas para el IVM. Según el informe presentado por la Mesa, se generaron 34 recomendaciones unánimes en 4 áreas: recomendaciones estratégicas y metodológicas; recomendaciones de gestión del Régimen, recomendaciones sobre modificaciones a normativa externa relevante para el Régimen de IVM y 7 recomendaciones de paramétricas: A continuación, se resumen las principales recomendaciones de la Mesa:

Recomendaciones Estratégicas y Metodológicas	Recomendaciones de Gestión	Recomendaciones Paramétricas
Mantener el IVM como un sistema público de reparto, con capitalización parcial, que se rige por principios universalidad, solidaridad, obligatoriedad, unidad, igualdad, equidad y subsidiariedad.	Recuperar la totalidad de los recursos provenientes del artículo 78° de la LPT y que El Estado financie la diferencia entre la pensión mínima y la pensión calculada	Mantener la edad de retiro en 65 años.
Que la reserva no sea inferior a 2.5	Mantener condiciones y beneficios vigentes en IVM si hay traslado	Aplicar como salario de referencia único el promedio de los 240 últimos meses cotizados
Horizonte a 20 años y revisiones quinquenales, en las cuales se incluya a la Superintendencia de Pensiones	Definir una política de inversiones y una meta de rendimiento de éstas	Trasladar al IVM el 0,25% de la contribución patronal

Mantener el beneficio de la pensión proporcional (65 años y al menos 180 cuotas)	Auditorías actuariales externas e independientes, previas a las revisiones quinquenales	Transferencia anual a partir del 2018, de 60 mil millones de colones del FODESAF
Mantener las diferencias en los requisitos para la obtención de los beneficios de pensión entre hombres y mujeres	Remitir a SUPEN información relevante en materia de sostenibilidad financiera y de gestión	Meta de rendimiento real anual de las reservas del IVM no inferior al 4,8%
Analizar la viabilidad legal y financiera para continuar la cotización durante la incapacidad.	Mejorar la recaudación, mediante la optimización de la inspección, el combate a la evasión y la morosidad	Que el porcentaje de cuantía adicional por postergación, empiece a operar a partir de las 300 cuotas (25 años cotizados)
	Realizar un estudio de sostenibilidad del Seguro de Salud	Acelerar los escalones aprobados en el 2005
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de la Mesa de Diálogo sobre la sostenibilidad del IVM		

De acuerdo con el informe de la Mesa de Diálogo, con las recomendaciones planteadas, los escenarios de análisis del IVM serían los siguientes:

Escenario	Primer momento crítico (los ingresos del sistema se vuelven negativos y se empieza a consumir la reserva)	Segundo momento crítico (se agotan los recursos de la reserva)
Base (sin Mesa de Diálogo)	Año 2032	Año 2038
Propuesto a partir de la Mesa de Diálogo	Año 2038	Año 2044
Fuente: Presentación a la CCSS de los resultados de la Mesa de Diálogo sobre la sostenibilidad del IVM		

De lo anterior puede colegirse que, aun haciendo realidad todas las recomendaciones de la Mesa de Diálogo, la ganancia en términos del año en que empieza el primer momento crítico es de apenas 4 años. Para el inicio del segundo momento crítico, la ganancia es de 6 años. Esto indica que las reformas y medidas recomendadas por la Mesa de Diálogo tienen un impacto limitado, amén de que algunas no son de tan fácil ejecución como el caso de la transferencia anual a partir del 2018 de 60 mil millones de colones del FODESAF hacia el IVM. Consecuentemente, la Defensoría llama la atención de la sociedad costarricense en el sentido de que es necesario buscar nuevas formas para darle sostenibilidad al IVM pero que eso requerirá de un esfuerzo y compromiso nacional que no parece vislumbrarse en el corto plazo.

Al momento de elaboración del presente Informe Anual, la Junta Directiva de la CCSS carecía de quórum estructural para la toma de decisiones, por lo que aún está pendiente la valoración de las propuestas de la Mesa de Diálogo. Tan pronto como el quórum estructural de la Junta se haya restablecido, la Defensoría retomará el seguimiento a su informe y a las recomendaciones de la Mesa de Diálogo.

2.7.4 La esperada reestructuración del nivel central de la CCSS para la corrección de la "macrocefalia"²⁵

Uno de los principales problemas que explican la crisis de gobernanza de la CCSS en la última década, es el crecimiento desordenado de dependencias y gerencias en el nivel central de la institución, que no coordinan entre sí, que podrían estar duplicando funciones y que encarecen injustificada e irracionalmente los costos de operación de la institución. Esto fue lo que en su oportunidad, fue llamado la "macrocefalia" de la CCSS. Por ello, en el Informe Especial sobre la CCSS,²⁶ la Defensoría recomendó a la Junta Directiva de la CCSS "Iniciar un proceso de **reorganización integral de la CCSS** para eliminar las deficiencias y distorsiones que se han venido creando a través de los años, así como lograr un mejor uso de los recursos institucionales en función de los servicios que la misma debe brindar según su Ley Orgánica..."

En el año 2015, la Junta Directiva definió como objetivo del Proyecto de Reestructuración Organizacional y Funcional del Nivel Central: "Establecer la estructura funcional y organizacional del nivel central, con criterios de eficiencia y eficacia, simplificándola y optimizando el uso de recursos, de manera que permita una **ágil gobernanza** Institucional y el efectivo accionar con los ámbitos regional y local, para que la prestación de los Servicios a los usuarios se otorgue en forma integral, con oportunidad y calidad». A finales del 2017, ese Órgano Colegiado aprobó la propuesta presentada por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica. De acuerdo con ese estudio,²⁷ el nivel central de la CCSS presenta las siguientes particularidades:

- Desvinculación y desarticulación entre las distintas unidades: falta de identidad, competencia individual o entre grupos, trabajo por gerencias, respuestas locales y dificultad para dar coherencia y cohesión.
- Organización por funciones: crecimiento desordenado, procesos fraccionados, duplicación de funciones, temas trascendentales no se abordan en forma integral, dificultad para la evaluación por resultados y costos.
- Desgobernanza: definiciones por normas jurídicas y marco normativo, con respuestas reactivas. Mandos medios con mayor poder. Desconocimiento de la autoridad. Opacidad en líneas de mando, grupos con poder sobre la autoridad.
- Dificultades en la relación trabajo y reconocimiento. Planificación, distribución no responde necesidades de gestión, sistema remuneración complejo, no vinculado al desempeño.

La propuesta de reestructuración inicialmente planteada por el CICAP se resume a continuación en estas líneas de acción:

25 Término acuñado por la Comisión de Especialistas que estudió la situación del seguro de salud de la CCSS en el año 2011.

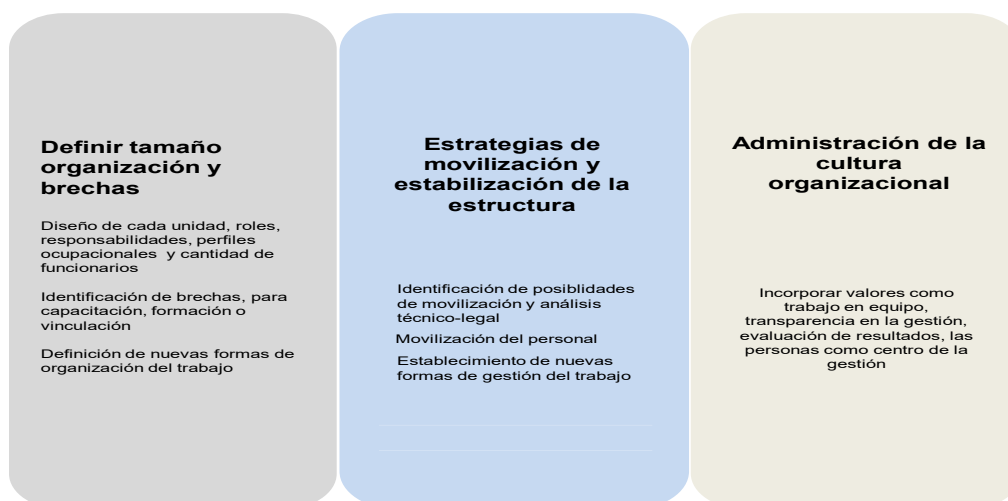
26 Período 2011-2012.

27 Según informe presentado a la Defensoría por la directora del Proyecto de Reestructuración en mayo 2018

Corrección de la "macrocefalia"	Corrección de la descoordinación y fallas en la comunicación	Necesidad de transformación
Definición de una estructura por procesos transversales.	Creación de la Gerencia General	Abordaje de la cultura organizacional
Un ámbito central centrado en lo político-estratégico y traslado de las funciones operativas	Nivel gerencial como equipo (C-Suite).	Aplicación de herramientas e instrumentos técnicos.
Redefinición de los ámbitos de acción, reorganización de las gerencias, con mayor peso a lo sustantivo y el reordenamiento de los recursos	Estructura con menos niveles. Replanteamiento de temas que requieren alta coordinación (proyectos, actuarial, comunicación).	Articulación con proyectos estratégicos
Evaluación por resultados, control de costos y de la calidad	Organización articulada entre el nivel central y con los ámbitos regionales y locales	Identidad de los trabajadores con la CCSS y proceso de transformación hacia la "Caja Centenaria"
Integración y articulación vertical y horizontal		

Fuente: Elaboración propia con base en informe presentado a la Defensoría por el Proyecto de Reestructuración, mayo 2018.

Al momento de elaborar el presente Informe, la Defensoría está dando seguimiento a los siguientes procesos que corresponden a la Fase de Transición:



Fuente: Informe presentado a la Defensoría por el Proyecto de Reestructuración, mayo 2018

Sin embargo, el último informe recibido causó inquietud en la Defensoría en cuanto a que a la fecha del presente Informe Anual no ha iniciado la Fase de Transición y que tan siquiera se ha firmado el contrato con la empresa encargada, a pesar de que fue adjudicado en julio de 2017. De acuerdo con la información aportada a la Defensoría²⁸ la etapa de Transición implica tareas como las siguientes: diseño interno de cada una de las unidades definidas en la propuesta de reestructuración, levantamiento de cargas de trabajo, definición de perfiles y cantidades de funcionarios requeridos en cada unidad, identificación de brechas para efectos de capacitación, formación y actualización del personal, la definición de las políticas de movilización de personal entre unidades y hacia los niveles regionales y locales.

Observa la Defensoría que la fase que en este momento se encuentra paralizada es, precisamente, la que empieza a concretar la propuesta de reestructuración del CICAP. Por tal motivo, recientemente, la Defensoría solicitó a la Junta Directiva de la CCSS informar y documentar las razones técnicas y jurídicas por las cuáles no se ha firmado el contrato con la empresa consultora, las posibles consecuencias para la CCSS de mantenerse ese escenario, cuándo se espera firmar el contrato y en caso de que no se pretenda firmar el contrato e informar si la institución tiene un escenario alternativo a la firma del contrato para efectos de continuar con el proyecto de reestructuración.

Por otro lado, la Defensoría considera interesante que la propuesta de reestructuración incluya la creación de una gerencia general, como máxima autoridad administrativa e instancia integradora de la gestión administrativa de la CCSS. De acuerdo lo informado a la Defensoría la gerencia general tendría funciones de conducción administrativa institucional, planificación estratégica, planificación táctica administrativa, gestión integral del riesgo y control interno, seguimiento, control y rendición de cuentas, sostenibilidad financiera, desarrollo organizacional e innovación y otras funciones de índole administrativa. Estas funciones son consistentes con lo que la Defensoría planteó en el Informe Especial 2011-2012 en cuanto a la necesidad de que la administración de los servicios de salud se apoye en profesionales en Ciencias Económicas. Consecuentemente, la Defensoría está dando seguimiento al proceso de nombramiento de la gerencia general, para observar que el interés público en este nombramiento quede satisfecho de la mejor forma posible.

Finalmente, la Defensoría velará porque los derechos de las y los trabajadores del nivel central de la CCSS sean respetados en el proceso de ejecución de la reestructuración. De momento, al no haber iniciado la Fase de Transición, es imposible establecer cuántos y cuáles trabajadores deberán trasladarse a realizar funciones de las que actualmente realiza. Lo que sí le ha sido informado a la Defensoría es que la propuesta aprobada por la Junta Directiva a finales de 2017 no contempla despidos ni movilidad forzosa, sino un reacomodo de los recursos existentes.

2.7.5 La desregulación tarifaria del servicio de Internet móvil post-pago y la Política de Uso Justo

En defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, la Defensoría participó en los procesos de consulta pública que realizó la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en octubre de 2016 y agosto de 2017, en relación con los informes para la definición de mercados relevantes, análisis del grado de competencia, designación de operadores o proveedores importantes y la imposición de obligaciones específicas, para los servicios de telecomunicaciones móviles, de banda ancha residencial, fijos e internacionales. El proceso del 2016 tuvo un desenlace singular que debe tenerse presente para comprender lo ocurrido a partir de agosto 2017.

En atención a la consulta del 2016, la Defensoría advirtió a la SUTEL que en relación con el mercado de telefonía e internet móvil el estudio de la Superintendencia demostraba que se debía mantener la regulación por no estar en competencia efectiva, pero la SUTEL propuso mantener la regulación tarifaria para el segmento prepago móvil y eliminarla para el segmento de post-pago. En su estudio SUTEL había llegado a la conclusión de que el mercado de telefonía móvil no se encontraba en competencia efectiva y que reunía *«prácticamente todas las características necesarias para ser un mercado en el cual se presentaría una situación de dominancia conjunta, entre estas características destacan: estancamiento de las cuotas de mercado, madurez del mercado, alta concentración, fuertes barreras de entrada, falta de competencia potencial, bajo nivel de competencia de precios y baja diferenciación comercial. Lo cual implica que los tres OMR del mercado están en posibilidad, de manera conjunta, de determinar las condiciones en que se desarrolla la competencia de dicho mercado.»*²⁹ Sin embargo, en este mismo informe, sin ningún fundamento técnico y jurídico, se propuso la eliminación de la fijación tarifaria en el segmento de telefonía móvil post-pago, con lo cual se dejaría en libertad a los operadores para decidir sobre precios y métodos de cobro.

La Defensoría impugnó la resolución y advirtió a la SUTEL de la contradicción que presentaba el estudio para este mercado, dado que la recomendación de eliminar la fijación tarifaria no se derivaba de los resultados de éste, que claramente indicaban que el mercado carecía de competencia efectiva y, por tanto, requería de la regulación tarifaria para protección de los intereses de los usuarios. SUTEL declaró sin lugar la impugnación, sin embargo ordenó a su Dirección General de Mercados que en el primer cuatrimestre del 2017 ampliara propuesta contenida en el informe inicialmente sometido a consulta. En ese momento, no se ordenó la desregulación tarifaria de la telefonía móvil post pago.

No fue sino hasta agosto de 2017 que la SUTEL abrió otro proceso de consulta pública para un nuevo estudio de definición del mercado relevante minorista de telecomunicaciones móviles con la propuesta de declaración de competencia efectiva en el mercado de telefonía móvil. La Defensoría analizó la nueva evidencia presentada por SUTEL y concluyó que el mercado minorista de telecomunicaciones móviles no presentaba indicios de competencia efectiva, pues dicho mercado presentaba una estructura oligopólica y continuaba presentando las características propias de una situación de dominancia conjunta, al igual que ocurrió en el año 2016.

No obstante, en setiembre 2017, SUTEL declaró en competencia efectiva del mercado relevante del servicio minorista de telecomunicaciones móviles. La Defensoría impugnó lo resuelto, pero en octubre SUTEL declaró sin lugar todas las impugnaciones presentadas contra la declaratoria. A partir de ese momento, el mercado de la telefonía móvil en el país está operando "oficialmente en competencia" y sin regulación tarifaria alguna. Ello impone dos retos al país: evaluar el comportamiento de los distintos actores en mercado para determinar si realmente es consistente con un mercado en competencia efectiva y determinar si los niveles de precios permiten mayor o menor consumo de internet móvil.

Sobre la "Política de Uso Justo de internet"

La Defensoría analizó de oficio los fundamentos, justificaciones y alcances técnicos de la llamada "Política del Uso Justo del Internet Pos-pago" aprobada por el Consejo Directivo de la SUTEL. En ejercicio de sus competencias, la Defensoría de los Habitantes, mediante el Informe Especial, de febrero de 2017, recomendó al Consejo Directivo de la SUTEL lo siguiente:

- 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".

29 Estudio 06419-SUTEL-DGM-2016.

- 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.
- 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.

En marzo 2017, la Defensoría tuvo conocimiento de la interposición de diversos recursos de amparo planteados ante la Sala Constitucional que versaban sobre los mismos hechos sometidos a estudio por la Defensoría. Ello por cuanto ese Tribunal notificó a este órgano Defensor sobre tres recursos, solicitándole en cada caso un informe técnico como prueba para mejor resolver.

La Defensoría atendió la solicitud y evaluó los casos sometidos a su conocimiento, al tiempo que suspendió su intervención, con fundamento en el artículo 19 inciso 2 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, que establece que la Institución no podrá conocer quejas sobre las cuales esté pendiente una resolución judicial y que debe suspender su actuación si la persona interesada u otra interpone ante los Tribunales de Justicia una demanda o un recurso respecto del mismo asunto objeto de la queja, hasta tanto la Sala Constitucional no resolviera los recursos.

En julio 2017 la Sala Constitucional declaró parcialmente con lugar el recurso de amparo al cual se acumularon los otros dos, en el que varios recurrentes cuestionaron la política de uso justo que contenía los contratos de los operadores de internet móvil postpago. En su resolución, el tribunal constitucional le ordenó al Presidente del Consejo de ese órgano tomar las medidas necesarias para que en el plazo de cuatro meses con base en estudios técnicos: determinara la velocidad mínima de conexión a Internet que serviría de base para la aplicación de la política de uso justo, a fin de que el usuario afectado por dicha política mantuviera un acceso funcional a Internet y definir la periodicidad con que debe actualizar dicha velocidad por tratarse de un concepto dinámico que varía conforme avanza la diversidad de elementos tecnológicos que afectan a la Internet, como la riqueza de recursos (por ejemplo multimedia) que se ofrecen, los medios de transmisión de datos, la capacidad de comprensión de datos, entre otros.

Si bien SUTEL formalmente cumplió con hacer el estudio ordenado por el tribunal constitucional, tal medida en la práctica perdió interés actual por cuanto, al mismo tiempo, la Superintendencia hizo el estudio de mercado reseñado *supra* y en menos de dos meses había declarado que el mercado de telefonía móvil estaba en competencia efectiva y, con ello, eliminó toda regulación tarifaria incluso en el mercado de internet móvil. Con ello, la política de uso justo perdió interés, pues al eliminarse toda regulación tarifaria, los operadores adquirieron plena libertad para poder cobrar por los servicios de la forma que les resulte más conveniente. Ello incluye la posibilidad de cobrar más por “altos consumos”, consumos que la Política de Uso Justo llamaba “uso abusivo”.

2.7.6 Las deficiencias en la rectoría de la infraestructura vial del país

En abril del 2017, la Defensoría emitió un informe con recomendaciones al concluir una investigación relacionada con el análisis de los informes de avance del Primer Programa de Infraestructura Vial, conocido como PIV-I. El informe analizó varios proyectos que fueron financiados con los recursos del programa, que fueron financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Ruta Nacional N° 1 tramo Cañas-Liberia, Intercambio de Paso Ancho, Ampliación del sistema pluvial Los Olivos-Sorobarú-Río María Aguilar, Jardines del Recuerdo-Pozuelo y puente sobre el río Virilla, Carretera La Abundancia-Florencia y Radial a Ciudad Quesada (Punta Norte).

A partir del avance y ejecución de esos proyectos, la Defensoría determinó falencias o carencias importantes en su desarrollo que, por ser estructurales, son reflejo de la gestión de la infraestructura vial del país. Tales hallazgos fueron los siguientes:

- 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:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

La Defensoría dio seguimiento al cumplimiento de lo recomendado. A la fecha, según lo reportaron las autoridades al concluir la Administración 2014-2018, es el siguiente:

1. El Despacho del Ministro emitió una directriz mediante la cual se instruyó a la Unidad de Planificación institucional del MOPT para la revisión de la información contenida en el Sistema de Información Organizacional (SIOR) para elaborar un protocolo que permita el desarrollo ordenado de todos los

elementos que componen los proyectos de infraestructura de obra pública.

2. Asimismo, el Ministro en su momento solicitó a la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), emitir una circular institucional obligatoria para todas las unidades organizativas del Consejo en la cual se enlistan las obligaciones respecto a la planificación, ejecución y puesta en operación de proyectos de infraestructura vial a cargo de la entidad.

3. En cuanto a las expropiaciones, poco después de la notificación del informe con recomendaciones al MOPT, se aprobó una reforma a la Ley de Expropiaciones y Notificaciones Judiciales, reforma que permite al MOPT entrar en posesión de los bienes inmuebles que requiera para construir obra pública en un plazo menor al que contemplaba la normativa anterior. Asimismo, se redujeron los plazos del trámite de los procesos expropiatorios y en la comunicación de avalúos. Se espera que esos cambios agilicen el proceso constructivo para puentes y carreteras.

4. En cuanto a los controles de calidad sobre las obras, el Ministro en su momento informó que el control de la obra y la aplicación de la normativa técnica es de aplicación obligatoria en todos los proyectos de obra vial que se ejecutan en el país y ello debe ser cumplido por las empresas contratadas para la ejecución de las obras. En todo caso, para dar efectivo cumplimiento a lo recomendado por la Defensoría se instruyó a la Jefatura del Programa de Infraestructura de Transporte y a la Dirección de la División de Obras Públicas que analizaran los procedimientos relacionados con los controles requeridos sobre las empresas supervisoras de los proyectos de infraestructura vial para que se hagan propuestas de mejora.

5. Se presentó a la Defensoría el cronograma elaborado por el CONAVI para el cumplimiento de las disposiciones de la Contraloría General de la República sobre el Sistema de Administración de Pavimentos y el Sistema de Administración de Carreteras.

La Defensoría dará continuidad a la evaluación del avance del cumplimiento de lo recomendado por parte de las autoridades de la Administración 2018-2022.

Ahora bien, no es ésta la primera vez que la DHR interviene en relación con el funcionamiento del CONAVI en la gestión de la infraestructura vial nacional. De hecho, años atrás había recomendado al Poder Ejecutivo valorar la posibilidad de eliminar al CONAVI debido a sus deficiencias en la gestión de la obra pública vial y regresar esas funciones al MOPT. Esa decisión-país aún está pendiente. A la fecha, la Asamblea Legislativa tiene en estudio el proyecto de ley, expediente N° 20.330, Ley de Reordenamiento del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, derogatoria de los Consejos del MOPT y el expediente N° 19.900, Ley del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de Creación del Instituto Nacional de Infraestructura Vial, ambos se encuentran en estudio por parte de la Comisión de Económicos.

Al igual que en el caso del Consejo de Transporte Público, la Defensoría ha evaluado a lo largo del tiempo las fortalezas y debilidades del CONAVI, concluyendo que son más las primeras, amén de que el Estado costarricense es cada vez más débil en su accionar como rector en ambas materias y así lo ha manifestado la Defensoría en sus informes con recomendaciones y en los criterios de ley sometidos a su consideración.

2.7.7 Programa Pobreza y Exclusión de la Defensoría: Estudio sobre la Estrategia Puente al Desarrollo

Además de la coordinación general del Programa, DAEC tuvo a su cargo el proyecto de investigación sobre la Estrategia Puente al Desarrollo (EPD), iniciativa que durante la Administración 2012-2014 se configuró como la forma que en el país planteó el combate a la pobreza: *“un mecanismo de articulación de los programas, proyectos, y acciones que buscan garantizar el efectivo derecho de acceso a los bienes, servicios y productos, que ofertan las instituciones y organizaciones públicas y privadas a nivel nacional*

*dirigidos a personas en condición de pobreza.*³⁰ El objetivo de la investigación fue valorar el potencial de la EPD para lograr que el país cumpla con las metas de la Agenda 2030 en relación con la pobreza.

El análisis realizado por DAEC en relación con la EPD concluyó que:

- Representa un cambio positivo en relación con la forma “ordinaria” de intervención del Estado en materia de pobreza.
- Fue evolucionando sobre la marcha (dos decretos), incorporando nuevos elementos conforme se ha avanzado. Alta curva de aprendizaje, con amplio espacio para la mejora. Impactó positivamente a las familias beneficiarias. Muchas se egresaron como núcleos que ya no están en condición de pobreza.
- Se observaron varios factores claves para la EPD: la integralidad de la intervención, iniciando por las necesidades básicas de la familia y sus integrantes; el Estado se acerca a las personas en condición de pobreza (distritos prioritarios, mapas sociales); la articulación institucional; el involucramiento de las personas cogestoras sociales; la corresponsabilidad familiar y la coordinación política desde el Consejo Presidencial Social.
- Se identificaron diversos factores de la EPD que deben fortalecerse o madurar, si es que se pretende su continuidad como instrumento para el combate a la pobreza:
 - La Estrategia Socio Laboral: no se puede superar la condición de pobreza si no se crean fuentes sostenibles de ingreso, sean empleos o emprendimientos.
 - Articulación e involucramiento del Instituto Nacional de Aprendizaje INA con la EPD y con los sectores productivos.
 - Revisión del Programa Ideas Productivas del Instituto Mixto de Ayuda Social.
 - Estrategias para la generación sostenible de emprendimientos: eliminación de obstáculos y combate a la informalidad.
 - Fortalecimiento de la educación abierta como mecanismo para facilitar el acceso a mejores oportunidades de capacitación.
 - Revisión de la calidad de la enseñanza del inglés en la Educación Pública.
 - Generación de más opciones accesibles y sostenibles para el cuidado de niños y niñas.
 - Revisión de la arquitectura del sector vivienda y su inserción en la EPD.
 - Definición normativa de la rectoría del sector Pobreza y Exclusión Social.
- La Defensoría concluyó que en su diseño inicial, la EPD podría haber tenido un potencial limitado para un combate efectivo a la pobreza extrema y para fungir como instrumento para la consecución de las metas de la Agenda 2030. Sin embargo, la curva de aprendizaje alcanzada y las reformas introducidas a lo largo de su ejecución, perfilan a la EPD como una mejor forma de atención y combate a la pobreza, en comparación con la forma “ordinaria o tradicional” de intervención del IMAS.

En ese sentido, en el informe, la Defensoría planteó que, para cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de pobreza, la intervención estatal debe acercarse más a las ca-

30 Decreto N° N° 38954 y sus reformas

racterísticas de la EPD y separarse de lo que ha sido la forma intervención “ordinaria” o tradicional del IMAS hasta la fecha. Por eso, al conocer que el IMAS trabaja en el diseño de un modelo de intervención institucional basado en la experiencia acumulada en la EPD, la Defensoría consideró que es necesario que ese modelo se construya con la mayor brevedad posible, destacando algunos elementos clave de la EPD:

- Eliminar la asignación de ayudas con base en la demanda de éstas: el Estado se acerca a las personas en condición de pobreza para ofrecerle toda la gama de opciones y programas disponibles.
- Acceso a toda la oferta programática del Estado según las necesidades del núcleo familiar, para garantizar las condiciones necesarias de alimentación, salud y vivienda.
- La condicionalidad de las ayudas y la corresponsabilidad familiar, salvo casos de pobreza estructural muy calificados que requieran de la ayuda estatal de forma permanente y acompañada (por ejemplo, familias con personas con discapacidad o enfermedades que requieren tal nivel de cuidado o atención que ningún miembro de la familia puede trabajar).
- El seguimiento de los compromisos adquiridos y el acompañamiento por parte de las personas cogestoras sociales.
- Estrategia integrada y sostenible de acceso a capacitación y opciones viables de empleo o pequeños emprendimientos.

A la luz de los hallazgos de la investigación, la Defensoría recomendó:

A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:

1. Mantener la Estrategia Puente al Desarrollo como mecanismo de política pública para el combate a la pobreza.
2. Mientras no se establezcan por ley las funciones de un ente rector para el sector Pobreza y Exclusión Social, asignar la coordinación de la estrategia de combate a la pobreza (sea Puente al Desarrollo u otra) al más alto nivel jerárquico posible, tal y como lo ha sido en la presente Administración.

AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL:

1. De mantenerse la Estrategia Puente al Desarrollo como mecanismo de política pública para el combate a la pobreza, valorar la posibilidad de contratar más personas cogestoras sociales, con la finalidad de que cada PCGS atienda a menos familias, con una mejor calidad del servicio.
2. Con la finalidad de darle un seguimiento cercano a la consolidación de esta Estrategia Socio-Laboral, remitir a la Defensoría un informe trimestral sobre el avance y los logros obtenidos por esta Estrategia.
3. Evaluar la pertinencia, fortalezas y debilidades del Programa Ideas Productivas y su potencial para responder a las expectativas y objetivos de la Estrategia Socio Laboral.
4. Identificar un grupo de familias beneficiarias de ese Programa y seguimiento en los próximos para comprobar si los negocios que iniciaron con esos recursos fueron sostenibles en el tiempo, las dificultades encontradas, trabas para los emprendimientos y los motivos de éxito o fracaso de **éstos**.
5. Continuar con la construcción del Modelo de Intervención Institucional, según lo establecido en el PEI 2017-2020.
6. Incluir en la construcción de ese modelo, instancias de participación de las personas beneficiarias o potencialmente beneficiarias de los servicios que serían prestados con base en ese Modelo.
7. Reconocer e identificar aquellas situaciones de pobreza “dura” que requiere intervención y

ayuda estatal permanente e incondicional. Las demás ayudas, deben tener condicionamiento o compromiso.

8. Valorar la posibilidad de diseñar un sistema de registro de las personas y familias que hayan incumplido injustificadamente con los requerimientos de la EPD y enlazar esa información con la relativa al otorgamiento de ayudas a través del sistema ordinario.

AL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE:

1. Renovar el convenio con el IMAS, con la finalidad de fortalecer y profundizar las sinergias ya construidas.
2. Diseñar mecanismos de mayor y mejor coordinación con los sectores productivos de las distintas regiones geográficas del país.
3. Si no la ha hecho aún, diseñar una oferta educativa que permita a las personas beneficiarias de la Estrategia Socio Laboral recibir capacitaciones de índole niveladora, que posteriormente les permitan acceder a capacitaciones con mayores exigencias académicas.

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO:

Diseñar, si no lo ha hecho aún, una estrategia de simplificación de trámites para el surgimiento de pequeños emprendimientos, particularmente financiados con recursos del sector social (Puente al Desarrollo e INA, por ejemplo) para estimular ese tipo de negocio dentro de la formalidad.

AL MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO Y AL MINISTERIO DE HACIENDA:

En forma conjunta, valorar la posibilidad técnica y jurídica de incluir los emprendimientos que surjan a partir de la EPD en el régimen tributario simplificado, independientemente del giro comercial o naturaleza del negocio.

AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA:

1. Evaluar el sistema de Educación Abierta con la finalidad de identificar posibilidades de mejora y de ampliación de su cobertura.
2. Diseñar un sistema de evaluación de la calidad del programa de inglés en la primaria para determinar los resultados del programa e identificar posibilidades de mejora, ya que se ha cumplido con la meta de cobertura del mismo.

Estas recomendaciones recientemente han sido notificadas a las autoridades de la Administración 2018-2022. Paralelamente, ya DAEC coordina los proyectos de investigación del Programa Pobreza 2018: Análisis de las necesidades de cuidado a la luz del concepto de corresponsabilidad social, Análisis crítico del Régimen no Contributivo y el potencial del Sistema de Banca para el Desarrollo y del INFOCOOP para el combate a la pobreza.

Una agenda país con la larga lista de retos

Como puede colegirse de lo expuesto, los temas aquí reseñados y muchos otros más como los señalados en la primera parte de este Informe Anual, tales como la adecuada regulación de la seguridad alimentaria y nutricional del país, el seguimiento a la evaluación de la calidad del servicio de autobuses y las transformaciones que requiere la institucionalidad para el combate a la pobreza para alcanzar las

metas de la Agenda 2030, son parte de la agenda pendiente que tiene Costa Rica. Por ende, también son parte de la agenda de la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes para los años venideros.

2.8 Dirección de Niñez y Adolescencia

2.8.1 Introducción

En Costa Rica, una tercera parte de la población corresponde a niños, niñas y adolescentes de los 0 a los 17 años (1.310.993 personas) y de ésta, un 33.6 % viven en condición de pobreza (12.1% en pobreza extrema y 21.5% en condición de pobreza), en su mayoría vinculada a jefaturas de hogar femenina. Esta desigualdad tiene una mayor presencia en zonas costeras y fronterizas.

Si bien nuestro país presenta, en términos generales y nacionales, indicadores de desarrollo humano altos, el panorama indicado nos obliga a prestar especial atención a la desagregación de la situación de las personas menores de edad, según rangos de edad, lugar de residencia, tipo de jefatura del hogar en que se encuentran, nivel de pobreza, nivel de escolaridad, etnia y nacionalidad, entre otros.

Tanto la Convención sobre los Derechos del Niño como el Código de la Niñez y la Adolescencia, que este año cumple 20 años de vigencia, tienen un cometido aspiracional orientado a la satisfacción de todos los derechos para todas las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación ni distinción alguna de éstos ni de sus padres, madres o cuidadores. En este sentido, pese a los avances que se pueden anotar en los últimos tiempos, existen aún importantes desafíos que solventar como la inclusión educativa de más del 40% de adolescentes que han sido excluidos del sistema en los últimos tiempos, la sostenibilidad de la tendencia a reducir los embarazos adolescentes, el abordaje integral de las diferentes formas de violencia contra las personas menores de edad, sea por castigo físico, violencia sexual, abandono emocional, adicción a las drogas, delincuencia juvenil, entre otros.

Para estos efectos, el Estado costarricense y sus instituciones tanto a nivel nacional como local deben observar en forma estricta el principio del Interés superior del niño, respecto al cual, el Comité de los Derechos del Niño, en el IV Informe Periódico (2011), señaló con claridad:

31. El Comité insta al Estado Parte a que redoble sus esfuerzos para que el principio del interés superior del niño se integre adecuadamente y se aplique de manera sistemática en todos los procesos legislativos, administrativos y judiciales, así como en todos los programas, políticas y proyectos relacionados con los niños o que los afecten. La fundamentación jurídica de toda sentencia judicial y decisión administrativa también deberá basarse en este principio. (Comité Derechos del Niño, 2011).

Esto resulta absolutamente acorde con la adscripción de nuestro país a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales en forma integral tienen un impacto en los derechos y la calidad de vida de las personas menores de edad. En forma particular, la propuesta universal de “no dejar a nadie atrás”, re-

conoce al menos 48 metas directas en relación con la niñez y la adolescencia, por lo que toda política pública orientada al cumplimiento de la Agenda 2030, debe considerar la incidencia en esta población; así como también, toda política específica en relación con este grupo debe articularse con dicha Agenda.

2.8.2 Reflexión especial: derecho a la participación de las personas menores de edad

Participar significa tomar parte en un asunto, recibir parte de algo, compartir las opiniones e ideas con otra persona y comunicarlas. Por otra parte, la participación política podemos entenderla, en los términos definidos por Rodrigo Borja,¹ como el ingrediente más importante en la democracia, y que por naturaleza, la democracia es un sistema participativo (puede incluir lo político, lo económico, lo social y lo ambiental) y como parte del desarrollo humano, es un elemento que *"permite la propia realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona."*²

La participación permite que las personas se constituyan en protagonistas de todos los procesos en que estén involucradas directa o indirectamente y sean parte activa de la vida social.

En el caso de las personas menores de edad, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que les atañe, tomando en cuenta su edad y madurez (art. 12); su derecho a la libertad de expresión –incluye buscar, recibir y difundir información e ideas– (art.13); su derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión (art. 14); su libertad de asociación y reuniones pacíficas (art. 15); su derecho al respeto de su vida privada (art. 16); y el acceso a la información (art. 17).

Adicionalmente, la CDN establece otros derechos relacionados con la participación como son: la provisión de dirección y guía de los padres y madres mediante el respeto a la capacidad de las personas menores de edad (art. 5); la no separación de los niños y niñas de las familias, respeto a su voluntad y excepcionalmente en función de su interés superior (art. 9); y su derecho a una educación que promueva el respeto por los derechos humanos y la democracia (art. 29).

En cuanto al derecho a la participación en Costa Rica, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado su preocupación en cuanto a que las opiniones y necesidades lingüísticas especiales de las personas menores de edad no se toman debidamente en cuenta en los procesos judiciales y administrativos, por lo que ha recomendado que (1) se brinde mayores oportunidades de expresar libremente sus opiniones en los asuntos que les afecte; (2) que éstas sean tenidas en cuenta en las decisiones judiciales y administrativas en que estén involucrados; y (3) que se atiendan las necesidades especiales y las necesidades lingüísticas de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, indígenas, migrantes y los demás en situación de vulnerabilidad.³

Por otra parte y dentro del control de convencionalidad, es importante recordar que la Observación General No. 2 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas,⁴ establece *"El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño"* y en cuanto al tema de la participación de las personas menores de edad, señala que a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, les corresponde un papel esencial en la promoción del respeto por las opiniones de las personas menores de edad en todos los asuntos que les afecta,

1 Borja, R. (1998). *Diccionario de la Política*. Fondo de la Cultura Económica. México, p. 731.

2 Ídem.

3 Comité de los Derechos del Niño, Organización de las Naciones Unidas. (2011). *Cuarto Informe a Costa Rica*. CRC/C/CRI/4, 17 de junio del 2011. Publicado por Defensoría de los Habitantes-UNICEF, Editorama.

4 Comité de los Derechos del Niño, Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Observación General n°2*. CRC/GC/2002/2, noviembre de 2002. Recuperado de: <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/crcgencommes.pdf>

de manera que se deben concebir programas de consulta especialmente adaptados para ellos y ellas y estrategias de comunicación imaginativas para garantizar el pleno cumplimiento del artículo 12 de la Convención.⁵

Por otra parte la Observación General No. 12 del Comité de los Derechos del Niño⁶ establece que el derecho a ser consultados es uno de los valores fundamentales que contiene la CDN y reconoce la condición jurídica y social del niño y la niña.

De manera que el artículo 12 de la CDN no solo reconoce un derecho en sí mismo, sino que también debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos de la CDN, por lo que está vinculado con el derecho a la no discriminación (art. 2); el interés superior del niño (art. 3); la evolución de las facultades del niño y orientación apropiadas de los padres y madres (art. 5), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6); el derecho a la libertad de expresión (art. 13); y el derecho a la información (art. 17).

Las personas menores de edad pueden ejercer el derecho a expresarse en espacios muy diversos y que se enmarcan dentro de las actividades cotidianas en las que ellos y ellas se desenvuelven. Algunos de estos espacios que podemos citar son la familia, la comunidad, las alternativas de acogimiento, los centros de atención de salud, los centros educativos, los lugares de trabajo, así como en actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales, en las situaciones de emergencia y en todas las gestiones administrativas o judiciales en las que estén involucrados e involucradas.

Durante el 2017, la Defensoría de los Habitantes conoció algunos casos relacionados con la participación de adolescentes en procesos ante instituciones públicas, como el caso relacionado con la atención de una solicitud de beca del Programa Avancemos del IMAS para dos adolescentes estudiantes⁷ y en trámites correspondientes a procesos de protección en el PANI.⁸

En el caso de las becas de Avancemos (del IMAS) se conoció el rechazo de la atención a la solicitud debido a que la progenitora no contaba con la cédula de residencia DIMEX para recibir el depósito correspondiente y en el caso de la abuela materna, quien contaba con la residencia DIMEX, se denegaba porque en los registros del IMAS ella pertenecía a un segundo núcleo familiar. Esta situación impedía el acceso de los estudiantes a dicho beneficio en igualdad de condiciones. A partir de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes realizó la investigación correspondiente y constató que en la primera intervención realizada por el IMAS para atender la solicitud de beca se denegó la aprobación en virtud de que la condición migratoria de la progenitora no le permitía contar con una cuenta bancaria para la recepción de los depósitos correspondientes. Además, pese a que los adolescentes contaban con la abuela materna –quien sí cuenta con condición migratoria regular- y era posible realizar los depósitos en su cuenta bancaria, en un inicio el IMAS negó esa posibilidad; sin embargo, posteriormente, el IMAS revisó su actuación y

5 Artículo 12 de la CDN:

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

6 Comité de los Derechos del Niño, Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Observación General n°12*. CRC/C/GC/12. 20 de julio de 2009. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532>

7 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 14204-2017-DHR -[NA] del 23 de noviembre del 2017 (SI 246688-2017).

8 Solicitudes de Intervención 230342-2017 y 249640-2017 (actualmente en trámite).

procedió con lo que establece el instrumento "*Manual de Otorgamiento de Beneficios del IMAS*", de manera que se autorizó el beneficio para las personas menores edad utilizando la opción de "*páguese a...*".

En el caso citado en el párrafo anterior, la Defensoría de los Habitantes observó que, en la segunda oportunidad, cuando la solicitud fue directamente planteada por los adolescentes, el IMAS atendió, buscó y encontró la forma de corregir la situación que se presentó con las citadas becas, de manera que esta institución de bienestar social valoró las condiciones particulares de la situación de los estudiantes y resolvió al amparo de su interés superior⁹ y la obligación del Estado de respetar los derechos de las personas menores de edad, sin distinción de ninguna naturaleza propia, de su padre, madre o representantes.¹⁰ La posibilidad de la gestión realizada por los estudiantes y la atención brindada por el IMAS, constituye un reconocimiento por parte de la institucionalidad, de la condición de sujetos de derechos que ostentan las personas menores de edad, donde son protagonistas en una etapa importante de su desarrollo, como lo es el acceso a beneficios sociales y que garantiza su permanencia en el sistema educativo.

En cuanto a la participación de las personas menores de edad en los procesos administrativos de protección que se conocen en el PANI, la Defensoría de los Habitantes conoció de casos en donde la opinión de personas adolescentes fue considerada en la toma de las decisiones que les afectan directamente. No obstante, este es un aspecto que debe reforzarse en todos los casos, procurando siempre identificar la voluntad de la persona menor de edad según su edad y madurez, de forma que sea parte de la valoración de su interés superior.

El principio de participación, con sus correlativos componentes de escucha, información y manifestación de voluntad, es parte, entre otros, del fundamento planteado por la Defensoría de los Habitantes en la Consulta de Constitucionalidad presentada a la Sala Constitucional (Exp. 18-004659-0007-CO) en relación con el Proyecto de Ley n° 19 455, Código Procesal de Familia. La Defensoría planteó su preocupación por la utilización de términos como "capacidad suficiente para declarar" para referirse a la consulta previa, en este caso de personas menores de edad, y su determinación por parte del juzgador, ya que, en todo caso, se debería poder escuchar siempre a la niña, niño y adolescente. Posteriormente, le corresponderá al juez analizar la declaración con base en la libre valoración de la prueba, o bien acudir al equipo interdisciplinario si se encuentran elementos que requieran un abordaje integral.

Esta consulta fue admitida por el órgano constitucional, encontrándose a la espera de su respectiva resolución al momento de elaborar este informe.

2.8.3 Situaciones violatorias de derechos en el sistema educativo

En los casi 25 años que tiene la Defensoría de los Habitantes, se ha visto que el sistema educativo ha avanzado en el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas menores de edad; cambio que, se observa sobre todo en el ámbito normativo, pero persiste todavía una brecha importante entre los aspectos formales –normativo- y la cultura institucional. Aun cuando las normas, los programas, políticas y otras acciones gubernamentales tiendan a la protección, igualdad, accesibilidad, inclusión, calidad en la educación, muchas veces el o la docente, el personal administrativo, las y los padres de familia y los mismos educandos muestran resistencias frente al cambio, tal como se reseña en este apartado.

Muchos son los casos en los cuales la Defensoría de los Habitantes ha intervenido, y que llegan a una solución con la aplicación de la normativa existente; pero en otros como los siguientes, o no se aplica esta normativa o es requerido un cambio en la regulación y/o la gestión institucional.

9 Artículo 3 de la CDN y los artículos 4 y 5 del CNA.

10 Artículo 2 inciso 1) de la CDN y el artículo 3 del CNA.

Procedimientos disciplinarios del MEP: derecho al debido proceso¹¹

En relación con casos instruidos en contra de personal docente o administrativo¹² del MEP, para investigar la presunta comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones, estos procedimientos por la forma en que son llevados a cabo, se traducen en violaciones a los derechos de los y las estudiantes. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que el Título II del Estatuto de Servicio Civil, que desarrolla el régimen disciplinario docente, parte de un enfoque estatutario-administrativo y adultocéntrico, característico de la doctrina de la situación irregular que tiene implicaciones prácticas de cara a los derechos de la niñez y la adolescencia.

El carácter estrictamente disciplinario de dicha normativa, no armoniza con los principios orientadores del derecho de la niñez y la adolescencia (Doctrina de la Protección Integral), como tampoco integra las nuevas concepciones sobre victimología surgidas desde la década de los años ochenta.

En el régimen disciplinario docente aún persisten prácticas revictimizantes, tales como la exposición y el contacto del o la estudiante con la presunta persona ofensora, quien evidentemente ostenta una posición de superioridad o poder contra ésta. Asimismo, durante determinadas etapas del procedimiento, como en el propio centro educativo se da la reiteración en la solicitud de declaración de la víctima y testigos menores de edad, ante distintos órganos intervinientes; el acceso a la información sobre el devenir del procedimiento y sus resultados es débil y mantiene a la víctima en una condición de incertidumbre, la implementación de medidas cautelares para evitar la reiteración de los actos denunciados, el acoso o el amedrentamiento ante la denuncia no siempre son adecuadas u oportunas, los extensos plazos de la investigación preliminar, la reiteración de la denuncia para dar curso al procedimiento, entre otros, son algunas de las prácticas que se han podido identificar y que afectan no sólo la fluidez de los procedimientos, sino que tienden a desestimular la denuncia, colocan al o la estudiante víctima o testigos en condición de indefensión, así como concluyen en impunidad.

Esta omisión estatal de no adoptar acciones (administrativas o legislativas) dirigidas a dar plena efectividad y disfrute de los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños y las niñas, importa un acto de discriminación, al no considerar el interés superior del niño en la toma de decisiones que le afectan en su vida y desarrollo.

Tanto para éste como para otros procedimientos, en los cuales está de por medio el derecho de una persona menor de edad, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que, debe llevarse a cabo una evaluación conducente a valorar y ponderar todas las circunstancias y características que rodean el caso; posteriormente, corresponde realizar la determinación del interés superior del niño, que no es otra cosa que adoptar la decisión que mejor se ajuste a la garantía de los derechos del niño, niña o adolescente, a partir de la evaluación previamente realizada y en el marco de un procedimiento con la previsión de garantías procesales. El Comité también señala que "*Los Estados deben establecer procesos oficiales, con garantías procesales estrictas, concebidos para evaluar y determinar el interés superior del niño en las decisiones que le afectan, incluidos mecanismos de evaluación de los resultados* (párrafo 74).¹³"

El Régimen Disciplinario Docente no escapa a la obligación jurídica, señalada por el Comité, razón por la que, en este tipo de situaciones, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado la adecuación de los procedimientos de investigación de denuncias interpuestas contra personal docente y administrativo por

11 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 13456-2017-DHR -[NA] del 01 de noviembre de 2017 (SI 218821-2016 y otros).

12 Dos de los casos corresponden a procedimientos abiertos contra personal administrativo de centros educativos, tramitados según las reglas del régimen disciplinario docente.

13 Comité de los Derechos del Niño, Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Observación General n°14, Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. Recuperado de: www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC.C.GC.14_sp.doc

parte de las y los estudiantes o sus representantes, de la cual podría posteriormente derivar eventuales responsabilidades disciplinarias para la/el funcionario.

Al respecto, la Defensoría ha insistido expresamente que, en atención a los artículos 66 y 67 del Código de la Niñez y la Adolescencia, se debe establecer un proceso especial, que armonice los diferentes principios que regula la materia. Tarea que, a 20 años de la promulgación del Código, se encuentra pendiente. La Defensoría reitera la urgencia de adoptar las medidas administrativas y legislativas necesarias para erradicar la revictimización en los procedimientos del régimen disciplinario docente y administrativo del MEP, en los casos que las y los estudiantes sean las víctimas o sujetos denunciadores o afectados, e incorporar los enfoques y principios de niñez y adolescencia, principalmente el del interés superior, en todas sus instancias y etapas, como la de reconocer la condición jurídica y social de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y protección.

Exclusión por sobreedad en el sistema educativo¹⁴

El Decreto Ejecutivo N° 35 589-MEP, Reglamento de matrícula y traslados de los estudiantes, vigente desde el 17 de noviembre de 2009 y reformado mediante Decreto n° 40 529 del 28 de julio de 2017, vigente a partir del 2018, señala claramente la edad de ingreso y estadía en todos los niveles educativos; sin embargo, la Defensoría ha recibido varios casos, particularmente en zona rural, en los que tanto docentes como los propios padres y madres, incentivan o promueven el ingreso de niños, niñas y adolescentes a programas de estudio sin respetar los parámetros de la edad.

La sobreedad y el rezago dentro del ámbito académico; los bajos logros en destrezas básicas de aprendizaje; la ausencia o debilidades en la aplicación de adecuaciones, así como el ausentismo, inciden en la expulsión del sistema formal. En ocasiones, ante estos problemas, la respuesta institucional ha sido la referencia a colegios nocturnos o aulas sobreedad, aún y cuando no se cumple con las edades mínimas de ingreso, lo que coloca a estas personas en situaciones de mayor vulnerabilidad. En ese sentido, la Defensoría recomendó desarrollar una intervención integral y pronta en garantía del derecho a la educación las personas menores de edad y la implementación de las medidas de protección especiales derivadas de este tipo de vulnerabilidades, que sean también medidas que garanticen y promuevan la permanencia en el sistema educativo y de esta manera evitar la exclusión temporal o definitiva, lo cual constituye una clara violación a derechos fundamentales del estudiantado.¹⁵

De la educación especial a la educación inclusiva

El tema de la inclusión educativa ha sido persistente en esta Institución. A modo de ejemplo, la Defensoría de los Habitantes conoció el caso de un niño con parálisis cerebral, quien fue ubicado en el aula integrada de un centro educativo en San José. Según la denuncia de la madre, pese a que se contaba con un informe técnico de la Dirección Regional respectiva, en el cual se disponía un plan de intervención adecuado a las necesidades del estudiante, en la práctica dicho plan no se cumplió. Para la madre, el aula integrada pasaba a ser una guardería para su hijo, donde poco o nulo era su progreso, dado que no se aplicaban estrategias pedagógicas adecuadas a su condición. Esta situación se vio agravada por la afectación a la dignidad del niño, al no contarse con un espacio apto para el cambio de pañal, ni una adecuada coordinación con la familia para que tal atención fuera asumida por la familia del estudiante. Esta situación representó momentos angustiosos para el niño ante sus pares y para él mismo.

14 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 10252-2017-DHR -[NA] del 30 de agosto de 2017. (SI-234598-2017)

15 *Ibidem* y solicitud de intervención N° 231933-2017-SI.

En seguimiento al caso y con la intervención del Departamento de Educación Especial, se informó a la Defensoría sobre los avances en la aplicación de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Observación General n° 4 del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Ley para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad (Ley n° 9 379 del 30 de agosto de 2016). Asimismo, se informó por el recién emitido Decreto N° 40 955 correspondiente al Establecimiento de la Inclusión y la Accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense, publicado en La Gaceta N° 59, del 19 de marzo 2018.

Este instrumento normativo pretende garantizar igualdad en el sistema educativo e inclusión al aula formal, así como regular los planes de estudio. Para la Defensoría de los Habitantes esto constituye un avance significativo en el país. No obstante, la experiencia en el conocimiento de casos, conlleva a insistir en la urgente necesidad de promover intensamente acciones para la sensibilización, socialización y capacitación sobre estas herramientas normativas y nuevos enfoques en todos los niveles del sistema. El personal docente que debe aplicarlos en forma directa a las y los estudiantes, así como las respectivas direcciones de los centros educativos que deben fortalecer acciones y supervisar el respectivo cumplimiento de las normas, como la participación fiscalizadora de las direcciones regionales y su personal, resultan fundamentales para garantizar que estas disposiciones sean efectivamente observadas y cumplidas. No se puede permitir que se sigan dando casos de violación a derechos fundamentales como el caso descrito inicialmente, por falta de una adecuada implementación y supervisión sobre las medidas de inclusión a favor del estudiante. Este es el mayor desafío que en la materia tiene el Ministerio de Educación Pública.

Reforma del Reglamento de los Aprendizajes, cambios en bachillerato y las normas de promoción

En informes anteriores, la Defensoría de los Habitantes había solicitado al Ministerio de Educación Pública,¹⁶ la realización de una serie de cambios en las normas de repitencia y promoción, así como en Bachillerato, considerando la afectación a los derechos de las y los estudiantes.

El Consejo Superior de Educación mediante acuerdo N° 06-48-2017, tomado en sesión celebrada el 28 de agosto del año 2017, aprobó la modificación del Decreto Ejecutivo N° 35 355-MEP, reformando los artículos 36, 37, y 41 bis, e incluyendo 3 artículos nuevos, el 35 bis, 35 y 41. Dicha reforma promueve la permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo formal; así como, la disminución de los índices de repitencia y deserción estudiantil, enfocado en el éxito académico y la calidad del sistema educativo. Contempla la nueva estrategia de recuperación, tendiente a ofrecer acompañamiento personalizado y oportuno en cada periodo del curso lectivo a cada estudiante que así lo requiera; se establecen las condiciones que se deben cumplir para optar por el adelantamiento de asignaturas reprobadas; y, se introducen cambios importantes en relación con las convocatorias de aplazados.

A su vez el Consejo Superior de Educación modificó el capítulo III del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, específicamente en cuanto a las condiciones para aplicar las Pruebas Nacionales de Bachillerato. Mediante acuerdo N°04-55-2017 del 9 de octubre del año 2017, aprobó la modificación a los artículos 35, 95, 111, 112, 113, y la inclusión de un nuevo artículo (113 bis), al Decreto Ejecutivo N° 35 355-MEP, siendo el objetivo evitar la expulsión, así como disminuir los tiempos para concluir el bachillerato en el caso de las y los estudiantes que reprueban alguna de las asignaturas básicas o complementarias del plan de estudios en el último año de la Educación Diversificada o de los módulos o asignaturas del III Nivel de los IPEC y CINDEA; plantea también que las y los estudiantes regulares de

¹⁶ Mediante expediente N°117795-2013-SI, oficio N° 015052-2013-DHR de fecha 25 de noviembre de 2013 y el expediente N° 77601-2011-SI N° 03352-2014-DHR -[NA], oficio del 04 de abril de 2014. Estos expedientes estuvieron en seguimiento hasta la presentación de la reforma.

undécimo año de educación académica y duodécimo año de educación técnica que las hayan cursado y aprobado en el último año del plan de estudios de la Educación Diversificada y los estudiantes de los IPEC y CINDEA y quienes hayan aprobado el o los respectivos módulos o asignaturas del III Nivel de su plan modular, podrán presentar las Pruebas Nacionales de Bachillerato en una o más asignaturas. De esta manera se cumple con lo señalado por la Defensoría, que dará seguimiento a la implementación y los resultados que se obtengan.

Programa de Estudios de Educación para la Afectividad y Sexualidad Integral

El tema de la educación sexual ha sido recurrente en los Informes Anuales de Labores de la Defensoría de los Habitantes y en la casuística relacionada con la materia, lo que incluye recomendaciones al Consejo Superior de Educación y al Ministerio de Educación Pública, en relación con la urgente implementación de la Educación para la Sexualidad Humana dentro de la malla curricular.¹⁷

La posición de la Defensoría de los Habitantes se ha reiterado desde el 2003, en el sentido de que las personas menores de edad tienen derecho a una educación integral, destacando la necesidad de una Educación para la Sexualidad Humana.

En consonancia con lo planteado, el Consejo Superior de Educación, aprobó las Guías de Educación para la Afectividad y Sexualidad Integral, puestas en marcha por el Ministerio de Educación Pública a partir del 2013. Posteriormente, en el 2017 se emitió un nuevo Programa de Estudios de Educación para la Afectividad y Sexualidad Integral dirigidas al III ciclo y la Educación Diversificada y un nuevo Programa de Estudio de Ciencias para el Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica, el cual se aplica actualmente. Sin embargo, al igual que las Guías del 2012, los Programas generaron inquietudes y resistencias en algunos sectores de la población, en cuanto consideraron que excedían las potestades educativas en relación con las personas menores de edad, invadiendo la esfera familiar privada y, en algunos casos, de la fe, en cuanto al fondo y la forma en que se plantean los contenidos curriculares en el tema de la sexualidad. Las oposiciones llegaron al punto de que distintos concejos municipales solicitaron la suspensión inmediata de los Programas en sus cantones; sobre el particular el Consejo Superior de Educación solicitó criterio de la Defensoría de los Habitantes, el cual se emitió mediante oficio DH-DNA-114-2018, de fecha 27 de febrero del año en curso y en el que se realiza un encuadre de las obligaciones internacionales y nacionales que tiene el Estado costarricense para garantizar una educación sobre sexualidad integral, además de un recuento de las acciones institucionales, que se han prolongado por más de una década.

No obstante lo anterior y, luego de la evaluación realizada, es posible afirmar que el Estado costarricense ha realizado un esfuerzo importante en la promoción de la educación para la sexualidad y la afectividad, ello considerando la realidad del ejercicio de las prácticas sexuales por parte de las y los adolescentes del país, así como los riesgos y peligros que corren, en general, las personas menores de edad (abusos sexuales, relaciones impropias, embarazos, acoso y *ciberbullying*, entre otros). Al respecto, se describen las formas e implicaciones del abuso y la violencia sexual y su afectación en las personas y la comunidad, así como la importancia de la detección, prevención, atención y denuncia de esas formas de violencia y abuso.

La Defensoría concluye que parte de las inquietudes que surgen con motivo de la aplicación de los Programas de Afectividad y Sexualidad, se producen como respuesta a la falta de conocimiento y desinformación sobre la integralidad del Programa y de sus principios orientadores, tanto normativos como pedagógicos. Se debe garantizar un adecuado y claro acceso a la información a las personas interesadas de manera que se propicie el mejor ambiente de enseñanza-aprendizaje. También se señala la necesi-

17 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 00320-2003-DHR.

dad de evaluar la implementación de los Programas de manera permanente, lo que conlleva la labor de vigilancia del MEP en relación con la pertinencia de los materiales educativos utilizados, considerando siempre, el derecho de los niños, niñas y adolescentes a recibir una educación integral, incluyendo a la sexualidad.

Para la Defensoría de los Habitantes la efectividad del Programa depende en gran medida de la adecuada mediación pedagógica por parte del cuerpo docente, proceso que debe tomar en cuenta tanto a quienes ejercen funciones parentales como a las y los estudiantes. Al respecto, el MEP asegura contar con un programa de capacitación que se aplica en cada Dirección Regional y que es monitoreado periódicamente. Según los datos para el 2018, se han realizado 661 actividades de capacitación en la materia.

En seguimiento a lo que resuelva el Consejo Superior de Educación, en relación con la solicitud de distintos concejos municipales de suspender la aplicación del Programa de Afectividad y Sexualidad, tema sobre el que se solicitó criterio a la Defensoría, se solicitó a dicho Consejo copia de las actas que contengan los acuerdos tendientes a resolver de manera definitiva la situación. Dicha respuesta está pendiente.

Infraestructura educativa

El acceso y seguridad de las personas menores de edad en el sistema educativo, es otro de los temas que la Defensoría le ha brindado seguimiento, específicamente referido a la buena calidad de la infraestructura educativa, aspecto fundamental para el desarrollo pleno del derecho a la educación. En este informe, se destacan los siguientes casos específicos:

- **Escuela Cristóbal Colón**¹⁸ (Los Ángeles, Santo Domingo de Heredia): en el año 2012, el Cuerpo de Bomberos rindió un Informe de Evaluación de Seguridad Humana y Riesgo de Incendio sobre la Escuela Cristóbal Colón, destacándose puntos que calificaron como riesgo agravado. El 20 de setiembre del 2012, el Centro de Conservación del Patrimonio Cultural llamó la atención sobre el agrietamiento de paredes producto del terremoto del 5 de setiembre del 2012. En el año 2014, se adquirió un terreno para el traslado de la Escuela Cristóbal Colón. Por ello, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Ministra de Educación girar las instrucciones necesarias para la atención de la infraestructura de la Escuela Cristóbal Colón.

- **Escuela Concepción de Alajuelita**¹⁹ (San José): en el mes de abril del 2016, el Ministerio de Salud emitió la Orden Sanitaria N° 19-2016, en la que se recomienda colocar canoas y bajantes en todos los techos del centro educativo, reparar el caño ubicado detrás del primer y cuarto pabellón, para que tenga el desnivel adecuado para la evacuación de las aguas pluviales, adecuar el Aula Integrada a la Ley 7 600 y su Reglamento N° 2 683, razón por la cual se clausura el aula. La Junta de Educación de la escuela realizó obras reconstructivas y de mantenimiento sin seguir los lineamientos de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) ni la supervisión técnica de esta dependencia. Por ello, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la DIEE velar porque las obras de reconstrucción y mantenimiento de la escuela, se ajusten a los lineamientos correspondientes y se brinde supervisión técnica. Además, se recomendó al Departamento de Gestión de Juntas de Educación investigar lo actuado por la Junta de Educación de la Escuela Concepción de Alajuelita.

- **Kínder Montessoriano**²⁰: luego de la reconstrucción de la Escuela Buenaventura Corrales, conocida como la Escuela Metálica y del kínder original que se encontraba ubicado en la esquina noreste

18 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 8547-2017 del 20 de julio del 2017 (SI-161296-2014).

19 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 10615-2017 del 6 de setiembre de 2017 (SI- 208965-2016).

20 Defensoría de los Habitantes. Informe final con Recomendaciones, oficio n° 10614-2017, del 6 de setiembre de 2017

de dicha escuela, conocido como kínder Carmen Lyra, surgieron una serie de inconvenientes entre el funcionamiento y horarios del kínder y la Escuela. Desde el 2015, la DICE ha venido solicitando una serie de requisitos a las Juntas de Educación involucradas (Distrito Morazán y Jardín de Niños), que aún no se han completado. Entre ellos, definir si el kínder pretende continuar en las instalaciones de la Escuela Buenaventura Corrales o si se estima más conveniente contar con un nuevo edificio. Por otro lado, al ser el inmueble actual parte del patrimonio histórico, toda intervención requiere de los permisos del Centro de Patrimonio Histórico. Por ello se recomendó a la Junta de Educación adoptar las medidas necesarias a fin de concretar las reformas requeridas para el Jardín de Niños Montessoriano.

- **Escuela Las Brisas del Golfo**²¹: ubicada en Costa de Pájaros, alberga a 350 estudiantes, pero su infraestructura presenta instalaciones con graves daños provocados por el terremoto de Nicoya. Se asignó una partida presupuestaria de 24 millones de colones con el fin de realizar obras para el manejo de las aguas servidas, pero las obras no fueron recibidas ni éstas se completaron, por ello, se le giró una orden sanitaria en el mes de junio del 2017, considerando la exposición de las y los estudiantes a las aguas residuales y sépticas. Por ello se recomendó a la Junta de Educación adoptar las medidas necesarias a fin de concretar las reformas constructivas para la escuela Las Brisas del Golfo. Y a la DICE se le recomendó brindar el acompañamiento técnico con el fin de concluir el proceso de reubicación de la Escuela Las Brisas.

Fideicomiso BID-BNCR-MEP

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio²² sobre el Fideicomiso del Banco Interamericano de Desarrollo-Banco Nacional de Costa Rica-Ministerio de Educación Pública, en el marco de la Ley N° 9 124, "Autorización al Poder Ejecutivo para constituir un fideicomiso y suscribir una operación de crédito público mediante un contrato de arrendamiento de largo plazo para el financiamiento del proyecto construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional" (publicada en fecha 22 de marzo de 2013, La Gaceta N° 58). Este proyecto consiste en la construcción y el equipamiento de infraestructura física, tales como colegios, escuelas y canchas multiusos, así como otros gastos necesarios que incluyen, entre otros, la adquisición de terrenos, estudios preliminares, anteproyecto de las obras, planos constructivos, especificaciones técnicas, presupuestos de obras, inspección, unidad ejecutora y gastos de operación, por un monto hasta de US\$167 524 233,50 (ciento sesenta y siete millones quinientos veinticuatro mil doscientos treinta y tres dólares con cincuenta centavos estadounidenses) y un plazo máximo de veinte años. La ejecución del proyecto finaliza en el mes de julio del 2018. En el proceso de ejecución del fideicomiso, se construyeron en su totalidad: el Colegio de Mata Plátano, el Liceo Rural de San Isidro de León Cortés y la Escuela Finca La Caja. No obstante, para el mes de agosto de 2017, quedaban pendientes 19 centros educativos que están adjudicados y en proceso de inicio del 2017 y hasta el 2018; 18 centros educativos en proceso de adjudicación, 25 centros educativos y canchas multiuso en proceso de recibir ofertas; 4 centros educativos por publicar licitaciones; 15 centros educativos con anteproyecto y 19 centros educativos en proceso de análisis (total de centros pendientes: 100). Esto representa que, al momento de emisión del Informe, del total de 103 obras educativas -70 centros educativos y 24 canchas multiuso-, 67% se encontraba con trámite de contratación iniciado (de los cuales apenas 1,94% está ejecutado), encontrándose un 33% sin haberse iniciado aún el trámite de contratación administrativa (según oficio N° DAJ-1 610-2017 del 17 de agosto del 2017).

(SI-149938-2014).

²¹ Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 15206-2017 del 18 de diciembre del 2017(SI-226032-2016).

²² Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 11750-2017 del 2 de octubre de 2017 (SI-200333-2015).

Por ello, la Defensoría recomendó al Ministerio de Educación: 1). Con base en las proyecciones al mes de julio del 2018, elaborar un mapa de valoración de riesgos que le permita a la ciudadanía, específicamente a la comunidad educativa respectiva, monitorear el efectivo avance de los procesos, con aclaración de: avances en procedimientos de contratación, procedimientos de ejecución de los contratos, el plazo, la estimación de los centros educativos que quedarán cubiertos y los que corren riesgos de no ser incluidos, los parámetros de selección, la supervisión y los responsables futuros. 2).- Este mapa también debe indicar las acciones y previsiones adoptadas o por adoptar para reducir el riesgo de incumplimiento de aquí a julio 2018 (reforma a la Ley 9 124, adenda al contrato) 3).- Con respecto a aquellos centros educativos o canchas multiusos que no se llevarán a cabo en el marco del fideicomiso por la imposibilidad de cumplir en los términos, informar a la comunidad educativa afectada. La investigación se encuentra en la fase de seguimiento actualmente.

Traspaso terrenos de escuelas Juntas de Educación de San José/MEP

La Defensoría inició una investigación en torno a que la Escuela Naciones Unidas ubicada en Barrio La Cruz, San José, no contaba con accesibilidad plena. En un primer momento, no se tenía información acerca que el inmueble tenía un embargo por parte de la Municipalidad de San José, practicado desde el 2011. La DICE realizó una inspección y se determinaron las necesidades de la infraestructura para dar cumplimiento a la Ley 7 600.

No obstante lo anterior, la situación legal del inmueble impedía la realización de las modificaciones materiales que requería el inmueble, debido a que la propiedad no está a nombre del MEP, encontrándose aún la Escuela Naciones Unidas a nombre de la Junta Liquidadora de San José. Sin embargo, la investigación verificó que la situación se tornaba más preocupante, ya que hay 7 centros educativos en el Área Metropolitana que se encontraban en la misma situación, condición que afecta a más de 6 088 estudiantes, sin contar con las y los niños de los centros de cuidado y el resto de la comunidad estudiantil.²³

Estas escuelas se encuentran en proceso judicial desde el 2011. La Junta de San José tiene apenas un año de ser conformada y las propiedades donde se ubican los centros educativos no han sido trasladadas al MEP, pese a que se esperaba que a marzo 2004 se hubiera dado dicho traspaso. Sin duda, la resolución del embargo judicial entablado por la Municipalidad de San José es la condición necesaria para continuar con los trámites de traspaso indicados. Mientras tanto, las modificaciones a la infraestructura siguen sin ejecutarse, dado que el MEP no puede invertir recursos en dichos inmuebles al no estar a su nombre.

Si bien se trata de dos instancias públicas involucradas, la Municipalidad de San José y el Ministerio de Educación Pública, es claro que, sin perjuicio de la colaboración que pudiera brindar el ente municipal en el marco de sus atribuciones, la responsabilidad mayor pesa sobre el MEP, teniendo en cuenta que el servicio educativo en esas comunidades se está prestando en inmuebles que no garantizan plenamente la accesibilidad y seguridad de las y los estudiantes y el personal. En razón de lo cual, el MEP debe abocarse a la pronta solución del problema o valorar la reubicación de los centros educativos. Al respecto, se recomendó a ambas instancias llegar prontamente a un acuerdo, de manera que se priorice el interés superior de las personas menores de edad, su derecho a la educación y la plena accesibilidad de las personas menores de edad con discapacidad y el resto de la comunidad educativa. Se está a la espera de la resolución final de todos los procesos en sede judicial.

²³ Entre los otros centros educativos afectados están: Escuela Mauro Fernández, Escuela República de Chile, Escuela Marcelino García Flamenco, Escuela Juan Rafael Mora, Unidad Pedagógica José Fidel Tristán y Escuela República de Argentina.

Transporte estudiantil a personas con discapacidad: traslado FONABE-MEP

La Defensoría de los Habitantes recibió algunas denuncias²⁴ en relación con la modificación de la instancia encargada de otorgar las becas de transporte estudiantil para estudiantes con discapacidad, originalmente tramitadas por FONABE (denominado producto 1 100) y que fueron trasladadas al MEP. La situación se refería a la suspensión de las becas de sus hijos e hijas debido a que estaban matriculados en instituciones educativas subvencionadas por el Estado o en un "modelo mixto" semi-oficial o privado con alguna subvención estatal, de manera que con el traslado al MEP se les dejó de entregar lo correspondiente a la beca.

En el proceso de investigación, el Departamento de Transporte Estudiantil del MEP indicó que para esa institución era legalmente imposible girar los recursos de forma directa a los progenitores (como lo hace FONABE), en virtud de que su reglamentación establece que los beneficios se giran a las Juntas administrativas de los centros educativos, instancia con la que no cuentan los centros subvencionados o privados. Por su parte, la Dirección Ejecutiva de FONABE²⁵ indicó que el objeto del traslado de la atención de esas becas respondió "a un criterio de buena administración de los recursos de FONABE a favor de los beneficiarios, toda vez que al existir un programa en el MEP que reconoce este mismo beneficio, se hizo el esfuerzo para evitar duplicidad y de esa forma fortalecer los otros productos de FONABE"; pese a que la normativa para becas individualizadas de transporte estudiantil de FONABE para estudiantes con necesidades educativas especiales se mantiene vigente.²⁶

Pese a que en el oficio FONABE-DE-645-2016, del 15 de noviembre de 2016 reiteró que el MEP y FONABE realizaron "todas las coordinaciones posibles" para garantizar que los estudiantes recibieran la beca en el 2016 y no afectarlos en la transición del subsidio para ese curso lectivo, existió un grupo de estudiantes con necesidades educativas especiales que recibieron la beca hasta el 2015 y que a partir del 2016 se les suspendió la beca por parte de FONABE.

En la investigación no se evidenció que existiera una valoración de la situación de las y los estudiantes que asistían a centros educativos subvencionados y que no contaban con la figura de la Junta Administrativa, como lo establece el inciso b) del artículo 5 y el artículo 19 del Reglamento de Transporte Estudiantil del MEP, por lo que tampoco se logró constatar la valoración del interés superior de las personas menores de edad al momento de tomar la decisión de traslado, es decir, entre los posibles escenarios administrativos que existían, cuál era la alternativa que más le convenía a las y los estudiantes. Ni en el acuerdo suscrito por la Junta Directiva de FONABE ni en los oficios del Ministerio de Educación Pública se observó valoración del interés superior de esos 28 estudiantes, en los términos definidos por el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 5 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Para la Defensoría de los Habitantes es importante recordar que las becas estudiantiles contribuyen a disminuir las desigualdades educativas, de manera que las desigualdades económicas, sociales, étnicas, de género o de acceso, entre otras, no sean los motivos que limitan las oportunidades de educación de niños, niñas y adolescentes.

24 Solicitudes de Intervención 222725-2016-SI y 222728-2016-SI.

25 Oficio FONABE-DE-672-2016, del 28 de noviembre del 2016, suscrito por el Director Ejecutivo de FONABE.

26 Decreto n° 35 675 del 6 de enero de 2010. *Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos*, Artículo 5º. Recuperado de: <http://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/de35675mepreglamentoprogramatransporteestudiantil.pdf>

2.8.4 Derecho a la Protección Especial

Personas menores de edad y adicciones

La Defensoría de los Habitantes recibió varias denuncias²⁷ en torno al funcionamiento del Centro de Atención de Personas Menores de Edad del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Programa de Nuevos Horizontes del Hospital Nacional Psiquiátrico (HNP) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI).²⁸ Básicamente las denuncias giraban en torno a:

1. La capacidad instalada en el Programa Nuevos Horizontes del HNP (para ese momento eran 7 cupos para hombres y 5 para mujeres); ya que el Programa recibe a la/el adolescente pero lo deja ingresado en el Servicio de Emergencias hasta que exista un espacio en el Pabellón del Programa Nuevos Horizontes, además de que se encuentran por un período de tiempo que puede ser prolongado al lado de personas adultas con problemas mentales.
2. El Centro Nacional de Atención Integral en Drogas para Personas Menores de Edad del IAFA, inicialmente fue concebido con una capacidad instalada de 60 cupos; sin embargo, abrió con 14 cupos para hombres y 10 para mujeres, además se cuestionó el horario con que funciona, los perfiles de las y los pacientes, los egresos sin autorización ni seguimiento y la falta de publicidad de los protocolos de atención.
3. Que el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) debe revisar el modelo de atención de los albergues acreditados para la atención de personas menores de edad, ya que no están preparados para manejar la problemática actual de una persona menor de edad con adicciones, requieren de un manejo más profesional, con capacidad para manejar los trastornos de conducta. Ante la ausencia de un albergue apropiado, la población menor de edad que se remite al HNP con medidas de protección dictadas por el PANI, puede ver prolongado su internamiento por meses e incluso años, sin que exista una indicación médica.

A partir de la investigación de las denuncias, la Defensoría de los Habitantes logró determinar que:

En el mes de junio del 2011, el PANI realizó una investigación sobre el Modelo de Atención del Centro Nacional de Atención Integral en Drogas para las Personas Menores de Edad, en el cual se puntualizan una serie de hallazgos y recomendaciones. En el mes de agosto del 2011, mediante acuerdo N° 15 de Junta Directiva del IAFA, se aprobó el documento denominado Modelo de Atención del Centro, que contiene los planes de intervención individualizados, y protocolos de atención. Durante el año 2012, se comprobó que se presentaron problemas de coordinación en las referencias que se hicieron entre el PANI, el Juzgado de Niñez y Adolescencia, el Programa Nuevos Horizontes y el Centro Nacional de Atención Integral en Drogas para Personas Menores de Edad. Con el fin de solventar los problemas detectados, mediante Acuerdo N° 08-12 del 6 de marzo del 2012, la Junta Directiva del IAFA aprobó los lineamientos institucionales de perfil de ingreso a la modalidad residencial y se creó un espacio de coordinación PANI-IAFA-HNP, para analizar los casos interinstitucionalmente. Para el 2013, el PANI evaluó el acatamiento de las recomendaciones que había hecho en el año 2011, constatando la mejora de los servicios con varias modalidades de atención, entre ellas consulta externa, atención de mediana intensidad no residencial e internamiento residencial, invirtiendo en infraestructura y aprobando el Manual de Protocolos para la Intervención Interdisciplinaria. Además se amplió el espacio para el internamiento. Para inicios del año 2017, el Programa Nuevos Horizontes del HNP sigue contando con 12 camas disponibles, 7 para

27 Solicitudes de Intervención N° 96513-2012-SI, 96894-2012-SI y 107106-2012-SI

28 La Sala Constitucional, declaró con lugar el recurso de amparo tramitado bajo el expediente N° 05-001413-007-CO, contra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y ordenó a las instituciones mencionadas y al Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), a crear un Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones a Sustancias Psicoactivas para Menores de Edad, donde se brinde tratamiento integral, mediante sentencia número 2005-05871 de las 15:50 hrs. del 17 de mayo de 2005.

hombres y 5 para mujeres y el Centro Nacional de Atención Integral en Drogas para Personas Menores de Edad habilitó el espacio para 25 personas, 15 camas para hombres y 10 para mujeres.

En este marco, la Defensoría de los Habitantes emitió un informe²⁹ en el cual se hace un recuento de los avances y los obstáculos que aún existen. Dada la vigencia del tema, y teniendo presente las limitaciones de recursos que impiden ampliar los servicios de salud mental y atención de las adicciones de las personas menores de edad, la Defensoría de los Habitantes se mantendrá vigilante de que los avances logrados sean sostenidos en el tiempo, así como la mejora continua de los servicios.

Relaciones impropias de personas adultas con personas adolescentes

La Defensoría de los Habitantes ya ha abordado la problemática de las uniones impropias en diversas oportunidades, tanto en su Informe Anual correspondiente al período 2014-2015 y 2016-2017, como en investigaciones sobre quejas particulares. En éstos se ha hecho referencia a una publicación del Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA-, titulado *"Uniones Impropias, Niñas, Madres y Embarazo en la Adolescencia en Costa Rica"* (2014), en la que se acuña el concepto de "unión impropia", definiéndola como aquella que se da entre una persona menor de edad y otra adulta y pone "en evidencia relaciones de poder asimétricas, relaciones abusivas y atropello de sus derechos...." (en referencia a la persona menor de edad).

Entre otros aspectos relacionados con la asimetría señalada, se ha dicho que el consentimiento que se adjudica a la persona menor de edad que se encuentra en una unión impropia no puede juzgarse como libre ni pleno, dado que carece de la madurez suficiente para dimensionar los perjuicios, pérdida de oportunidades y riesgos que ello le significa. Se ha puesto énfasis en la persistencia de prácticas y costumbres de "cosificación" y "uso" de la niñez, reforzadas por vacíos e inconsistencias normativas que favorecieron la impunidad y la persistencia de esa forma de violencia, y que atenta contra el desarrollo integral, principalmente de las adolescentes.

Fue esa la razón que motivó a la Defensoría, para que de la mano de organizaciones de la sociedad civil, trabajara en la redacción de un proyecto de ley para corregir esta situación. El proyecto de ley se presentó ante la Asamblea Legislativa y luego de un intenso cabildeo, se aprobó la Ley N° 9406, para el *"Fortalecimiento de la Protección Legal de las Niñas y las Adolescentes Mujeres ante situaciones de Violencia de Género asociadas a Relaciones Abusivas"*.³⁰ La nueva legislación declara legalmente imposible el matrimonio de la persona menor de dieciocho años y castiga con pena de prisión a la persona adulta que mantenga relaciones sexuales con una persona mayor de trece años y menor de dieciocho, cuando medie una diferencia de cinco años entre el autor y la víctima.

En los aspectos procesales se ha insistido en la obligación jurídica que tienen los distintos órganos y sujetos que participan en el proceso penal, de integrar el interés superior en todos los requerimientos judiciales, así como en la actividad jurisdiccional en general, incluidos el Ministerio Público, Juzgados y Tribunales que tramitan causas por delitos sexuales cometidos en contra de personas menores de edad. También se ha planteado la necesidad de que las víctimas, particularmente las personas menores de edad, reciban apoyo y acompañamiento psicológico, social, legal y de cualquier otra índole para prevenir su revictimización y enfrentar las distintas etapas y procedimientos del proceso penal de manera informada, conforme sus derechos reconocidos en *"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"* (N° 8 720).

29 Defensoría de los Habitantes. Informe Final, oficio n° 14142-2017 del 22 de noviembre de 2017 (SI-96513-2012, SI-96894-2012 y SI-107106-2012).

30 Publicada en el Diario Oficial La Gaceta n° 10, Alcance n° 9 del 13 de enero del 2017.

La reforma introducida es un logro importante en la protección legal de las personas menores de edad frente a distintas formas de violencia sexual, al tiempo que plantea retos en la modificación de aquellos patrones culturales, usos y costumbres sociales y prácticas institucionales fuertemente arraigadas, que han justificado y explicado las uniones impropias.

Por ello, para su efectiva implementación, la Defensoría de los Habitantes formuló las siguientes recomendaciones al PANI:³¹ 1).- Gestionar y desarrollar procesos de capacitación internos sobre las formas de abordaje del fenómeno de relaciones impropias en los ámbitos social, psicológico y legal, así como sobre los contenidos alcances de la nueva Ley N° 9406, para el "*Fortalecimiento de la Protección Legal de las Niñas y las Adolescentes Mujeres ante situaciones de Violencia de Género asociadas a Relaciones Abusivas*". 2).- Proceder a elaborar y oficializar un protocolo de intervención referido a los casos de relaciones impropias de personas menores de 13 años hasta 15 y de 15 años a 18 años, teniendo como referencia la Ley N° 9 406 y las diferentes instituciones intervinientes. Asimismo recomendó a la Fiscalía Especializada de Violencia de Género del Ministerio Público, llevar a cabo procesos de capacitación a las distintas fiscalías del país sobre los derechos de la niñez y adolescencia, particularmente sobre los contenidos y alcances 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*."

Derecho a la identidad/inscripción registral de las personas menores de edad

La Defensoría conoce el caso de una señora que denuncia la supuesta discriminación de que fue víctima su hijo, al no haberse consignado en la declaración de nacimiento, la paternidad de quien es su compañero y padre biológico del niño. Esto, pese a que el progenitor estuvo presente en el acto de declaración y de contar, el oficial registral, con el testimonio de la compañera y madre del niño.

En el informe rendido por la Sección de Inscripciones del Registro Civil confirmó los hechos denunciados y señaló que no fue posible realizar dicha inclusión por cuanto el progenitor no aportó un documento idóneo para acreditar fehacientemente su identidad -aportó solicitud de refugio-. Dicha dependencia hizo referencia al procedimiento dispuesto en el Código de Familia para el reconocimiento de paternidad y la Ley General de Migración y Extranjería y su Reglamento, que establecen las obligaciones de las personas extranjeras en relación con la portación de documentos de identidad.

Igualmente se tramitaron dos casos similares, uno por falta de cédula de identidad del padre declarado³² y otro, sobre un niño nacido en el Hospital de Alajuela, pero que no fue inscrito en ese momento ante el Registro Civil; en este caso, para expedir la certificación de nacimiento, el Hospital exigía a la madre estar asegurada y pagar una suma elevada de dinero.³³

En el análisis de los dos primeros casos, la Defensoría señaló que las normas y procedimientos invocadas por la Sección de Inscripciones del Registro Civil resultan insuficientes y su aplicación es contraria al Interés superior del niño ya que tales normas -del Código de Familia y de la Ley General de Migración y Extranjería y su Reglamento-, han debido interpretarse en armonía con la Ley de Paternidad Responsable, con los principios contenidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Convención sobre los Derechos del Niño y con los demás instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Se concluye que los hechos ocurridos constituyen un acto violatorio del derecho a la identidad del niño, al propiciar la exclusión de la paternidad, lo cual le niega

31 Defensoría de los Habitantes, Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 11 855-2017-DHR del 3 de octubre de 2017 (SI-180632-2015), Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 14200-DHR del 23 de noviembre de 2017 (SI-197794-2015) e Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 8764-DHR del 27 de julio de 2017 (SI-212722-2016).

32 Solicitud de Intervención N° 231978-2017.

33 Solicitud de Intervención N° 232292-2017.

el acceso a todos los derechos derivados de la filiación y le coarta su derecho a portar el nombre de su padre.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Sección de Inscripciones del Registro Civil³⁴: 1).- Revisar los procedimientos para la declaración de nacimientos y, en caso de proceder, corregir el trato diferenciado que se dispensa al padre con respecto a la madre en cuanto a la exigencia de presentar un documento de identidad "idóneo". 2).- Girar las instrucciones a las dependencias auxiliares de Registro Civil de los distintos hospitales y centros de salud públicos y privados para que en el futuro, la ausencia de documento de identidad "idóneo" de quien se repute padre de una persona recién nacida en dichos centros de salud, en casos de migrantes solicitantes de refugio u otras circunstancias similares, no se constituya en un impedimento para consignar la declaración de paternidad del compareciente, sin perjuicio de los documentos migratorios temporales u otros que aporte el interesado.

En el tercer caso, el de la no inscripción del niño en el Hospital de Alajuela, se alegó que la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos y sus reformas (Ley 8220) permite la coordinación interinstitucional, y que la Sección de Inscripciones del Registro Civil debía realizar el trámite de la certificación ante el centro médico de manera gratuita.

Asimismo se recomendó a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social: 1).- Revisar y adecuar el Modelo Tarifario del Seguro de Salud, emitido por la Dirección Financiera Contable de la CCSS, para que sea conforme a lo que establece la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, con respecto a la inscripción inmediata posterior al nacimiento, así como el derecho a un nombre. 2).- Valorar el establecimiento de un convenio interinstitucional con el Registro Civil, para que en aquellos casos en donde se presente algún inconveniente en el proceso de inscripción en el centro médico, las autoridades del Registro Civil puedan tener acceso de forma expedita a la información del nacimiento en los centros médicos.

Explotación sexual comercial de personas menores de edad

La Defensoría de los Habitantes recibió de parte de un habitante varias denuncias³⁵ relativas a la ausencia de centros especializados en la rehabilitación de personas menores de edad abusados sexualmente o expuestos a la explotación sexual comercial, y la falta de programas de protección, tratamiento físico y psicológico sin perjuicio de la atención ambulatoria de conformidad con lo resuelto por la Sala Constitucional en el Voto N° 15 751-2008. Además señala que solicitó al Ministerio de Salud un mapeo de los niños, niñas y adolescentes en explotación sexual y logró detectar que hay 500 personas transexuales con enfermedades de transmisión sexual, que requieren de una respuesta integral y un abordaje especializado.

Por medio de la investigación, la Defensoría logró determinar que si bien es cierto en el Voto N° 15 751-2008, la Sala Constitucional resolvió que el PANI debía contar a nivel nacional con albergues o centros especializados en la rehabilitación de personas menores de edad abusados sexualmente o en explotación sexual comercial y desarrollar programas de protección, tratamiento físico y psicológico así como de rehabilitación especializados además de implementar medidas alternativas de protección y prevención, para las niñas, niños y adolescentes en riesgo social; en el Voto N° 14 859-2009, la Sala Constitucional resuelve una adición y aclaración solicitada por el PANI, y declara que *"considera que lo más importante es la aplicación de programas técnicos que se establezcan en los albergues o que se emplee en la consulta externa efectuada por funcionarios del PANI, implementando programas de prevención del maltra-*

34 Defensoría de los Habitantes, Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 4553-DHR del 23 de abril de 2018 (SI- 236531-2017).

35 Solicitudes de Intervención N° 112486-2012-SI, N° 194708-2015 y N° 216868-2016.

to y abuso sexual infantil y comercio sexual, ejercer el control y reducción de los factores de riesgo para evitar que esta violencia aparezca.”

No obstante lo anterior, actualmente no existe un abordaje integral y especializado a las personas menores de edad, particularmente de sexo masculino en explotación sexual comercial, y que carecen de entorno familiar o éste está debilitado. Por ello se emitió un informe final con recomendaciones³⁶ en el cual, en la parte considerativa, se hace un recuento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, las Conferencias Mundiales, las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño dirigidas al país y las normas de derecho interno que exigen el abordaje integral y la prevención de la explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes. También se hace un recuento de los distintos informes de la Defensoría de los Habitantes remitidos al Patronato Nacional de la Infancia en los cuales se recomienda la atención, protección y prevención en esta materia desde el año 2005.³⁷

En ese marco, la Defensoría emitió recomendaciones al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con el fin de: fortalecer las coordinaciones interinstitucionales, a través de lineamientos de articulación con el fin de brindar atención integral, acompañamiento administrativo y judicial, rehabilitación física y psicológica a todas las personas menores de edad víctimas de la explotación sexual comercial. Además de revisar y fortalecer las acciones del Plan Nacional sobre Explotación Sexual Comercial, en específico los programas dirigidos a la población masculina en explotación sexual. Para lo anterior se sugiere establecer a lo interno de esa instancia colegiada, un mecanismo de seguimiento de acuerdos y de trabajo.

Salud mental y servicios especializados a personas menores de edad

El día 05 de junio 2013, se conoce mediante publicación en el periódico La Nación una noticia relacionada con el *“Suicidio de niña en hospital revela carencia en atención psiquiátrica de menores”*. La Defensoría inició una investigación de oficio³⁸ en cuyo trámite el Hospital Nacional Psiquiátrico informó que por diez años la adolescente fue cuidada en una organización no gubernamental por cinco figuras adultas diferentes, lo que afectó el proceso de crianza estable y una identificación afectiva que brindara respuesta a sus carencias y garantizara un desarrollo psicosocial pleno. Además de la falta de una respuesta asertiva en su proceso de desarrollo, tanto por parte de la familia como del PANI.

La Defensoría de los Habitantes, en su análisis, apuntó el nivel de indefensión con que pareciera creció la adolescente, pues en los documentos que remitió el PANI se reportó atención psiquiátrica ante varios intentos de autoeliminación. Sin embargo, acontecieron otros eventos, en los que estuvo expuesta la adolescente y que violentaron sus derechos, ante las cuales no hubo acciones de supervisión, asesoría, valoración y seguimiento ante estos hechos. Por otro lado, la Defensoría también señaló la carencia de espacios especializados para brindar atención integral en albergues a las personas menores de edad con problemas de adaptación y de conducta, para quienes el sistema de protección no tiene respuesta efectiva, y se recomendó la revisión del modelo de atención que se aplica en los albergues y que no brinda respuesta a la población adolescente con características que no corresponden con el perfil general del

36 Defensoría de los Habitantes, Informe Final con recomendaciones, oficio n° 9507-2017-DHR del 16 de agosto del 2017.

37 Valga destacar que desde el año 2005 mediante oficio N° 12400-2005-DHR, del 15 de diciembre del 2005, se hicieron las siguientes consideraciones: *“Existe una sola mención sobre el fenómeno general de la explotación sexual comercial en el Plan para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las capacidades Humanas “Vida Nueva”, elaborado por el Gobierno de la República, período 2002-2006, en las Políticas Universales del Plan, en el que se establece como acción dentro del punto 1.a. Niñez, adolescencia y juventud, inciso 5, “Crear 2 centros de atención especializada: uno para atención de menores de edad que viven en la calle y el otro para la atención de personas menores que se encuentran en explotación sexual.” Sin embargo, en consulta con personal de la Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual -CONACOES- y personal técnico del PANI se constató que esta meta no se ha cumplido”*. Se recomendó al Patronato Nacional de la Infancia, *“que a partir del año 2006 proceda a diseñar planes y programas dirigidos específicamente a la población adolescente masculina en explotación sexual, dentro de los cuales se incluya como acción la creación de alternativas de atención especializada.”*

38 Solicitud de Intervención N°130316-2013-SI.

PANI. Asimismo, se recomendó a la Presidencia Ejecutiva del PANI coordinar con el Hospital Nacional Psiquiátrico, para proteger a la población menor de edad que así lo demande y valorar la conveniencia de impulsar la creación de alternativas de protección especializadas para población que, por sus necesidades especiales, requieren condiciones y atención en forma particular y especializada.³⁹

Por su parte, en el Hospital Nacional Psiquiátrico se adoptaron medidas de control, vigilancia y supervisión de carácter preventivo para reducir los riesgos de que otro suceso similar se presentara en el futuro, y la Defensoría recomendó valorar el modelo de atención susceptible de ser desarrollado en alternativas de protección especializadas para población que así lo requiera.

Detención arbitraria de persona menor de edad

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja⁴⁰ en la que se refiere a la detención policial de una persona menor de edad por parte del Ministerio de Seguridad Pública. Un agente de Fuerza Pública le solicitó a la persona menor de edad que mostrara la documentación de identidad, el joven indicó que no la portaba; acto seguido el adolescente fue detenido y conducido a la Delegación de la Fuerza Pública de Barrio México.

Luego de la investigación, la Defensoría emitió un informe final con recomendaciones⁴¹ en el cual se realizan una serie de consideraciones derivadas del artículo 37 constitucional,⁴² y de los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 37 de la Convención de los Derechos del Niño, reiterándose que la policía administrativa tiene la obligación de investigar e intervenir en todas aquellas situaciones que se constituyan delitos o contravenciones en flagrancia, pero siempre dentro del marco del Estado de Derecho. Asimismo, se consideró importante destacar que al tratarse de una persona menor de edad, se deben reforzar los principios de excepcionalidad y especialización, tal como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, donde se abordan los principios que deben ser garantizados en toda actuación policial.⁴³

En el Informe Final se emitieron recomendaciones dirigidas al Viceministerio de Seguridad Pública, en el sentido de iniciar una investigación que permita determinar la eventual responsabilidad de los agentes policiales intervinientes en el acto, brindar capacitación a las y los agentes de la Fuerza Pública en materia de aprehensiones y detenciones de personas menores de edad, fortaleciendo los módulos de capacitación en derechos humanos con que cuenta la Escuela Nacional de Policía, y revisar o reformar el Reglamento de Procedimientos Policiales aplicable a personas menores de edad, Decreto Ejecutivo N° 32 429-MSP, a efectos que éste sea consecuente con la Convención sobre los Derechos del Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia y la jurisprudencia constitucional.

39 Defensoría de los Habitantes, Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 10611-2017-DHR del 6 de setiembre de 2017.

40 Solicitud de Intervención N° 227748-2016-SI.

41 Defensoría de los Habitantes, Informe Final con recomendaciones, oficio N° 10613-2017-DHR del 6 de setiembre de 2017.

42 El cual establece que: "*Nadie podrá ser detenido sin un indicio comprobado de haber cometido delito, y sin mandato escrito de juez o autoridad encargada del orden público, excepto cuando se tratare de reo prófugo o delincuente infraganti; pero en todo caso deberá ser puesto a disposición de juez competente dentro del término perentorio de veinticuatro horas*".

43 UNICEF-CIDH-BID-Save the Children. (2011). *Informe Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas* señala que: "251. como también refirió la Comisión, es posible identificar la existencia de patrones discriminatorios en la actuación policial, que provoca a menudo detenciones arbitrarias de niños sin sujetarse al principio de legalidad y de no discriminación. Tercero, según se mencionó ya en este informe, en contravención del principio de excepcionalidad, las detenciones constituyen la regla (...). A todo lo anterior se suman problemáticas vinculadas a la violencia y el abuso policial del que frecuentemente son víctimas los niños, así como la impunidad frente a la actuación de la policía." p. 70 Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/justiciajuvenil.pdf>

Personas menores de edad que egresan de alternativas de cuidado

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia⁴⁴ interpuesta por una madre de familia cuya hija de 13 años de edad presentaba conductas de riesgo (consumo de drogas, conductas sexualizadas, se salió del colegio y tiene amistades negativas), razón por la cual el PANI dictó una medida de protección y ordenó el internamiento en una modalidad alternativa de cuidado, pero la joven egresó de ésta. Días después es detenida por la Fuerza Pública por deambular a altas horas de la noche por las calles. La joven luego del egreso se fue al hogar materno, continuando con las conductas de riesgo. Como respuesta a la joven se le ofreció una reubicación en otro albergue, pero la rechazó.

Se abordó a la joven y a su madre acerca de los factores de riesgo a los que se exponía. La madre se comprometió a supervisar a su hija, a ejercer su autoridad parental de manera adecuada y apoyar a su hija. El PANI constató que contaban con una red de apoyo familiar y comunal y se procedió a cerrar el expediente administrativo.

La Defensoría de los Habitantes emitió un Informe Final,⁴⁵ en el cual realiza una serie de consideraciones en torno al derecho a la vida familiar de las personas menores de edad, las obligaciones del Estado de generar las condiciones y oportunidades para que se ejerza la autoridad parental de manera adecuada, y la etapa de la adolescencia como una etapa de la vida llena de oportunidades, pero también de peligros frente a los cuales hay que brindar las herramientas necesarias.⁴⁶ Por ello, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Oficina Local del PANI reabrir el expediente y comprobar si las advertencias realizadas tanto a la madre como a la hija fueron debidamente acatadas, garantizando su desarrollo integral.

Principio de diligencia excepcional

Para la Defensoría de los Habitantes la protección integral de los niños, niñas y adolescentes corresponde al paradigma vigente en relación con sus derechos, tal y como lo establece la normativa internacional y nacional que refiere a la conjunción de esfuerzos de los padres, madres, cuidadores y las instituciones del Estado, para garantizar el derecho al desarrollo integral y la protección. La Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política y el Código de la Niñez y la Adolescencia reconocen el principio de coordinación institucional, de forma que se promuevan y ejecuten políticas públicas para apoyar el ejercicio de la parentalidad responsable, así como brindar oportunidades para superar situaciones socioeconómicas, educativas y ambientales que ponen en riesgo los derechos de la persona menor de edad.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes, la condición de persona en desarrollo representa una razón de vulnerabilidad que demanda la protección estatal, condición que puede verse afectada por otras

44 Solicitud de intervención N° 238651-2017.

45 Defensoría de los Habitantes, Informe Final con Recomendaciones, oficio n° 12706-2017-DHR de 24 de octubre del 2017.

46 En el oficio n° 12706-2017-DHR, se cita la *Observación General N° 20 (2016) del Comité de los Derechos del Niño: sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia (CRC/C/GC/20)* que señala que:

"3. ...La inacción y la falta de resultados tienen un costo elevado: las bases establecidas durante la adolescencia en términos de seguridad emocional, salud, sexualidad, educación, aptitudes, resiliencia y comprensión de los derechos tienen profundas consecuencias, no solo para el desarrollo óptimo de la persona, sino también para el desarrollo social y económico presente y futuro."

"9. ... La adolescencia es una etapa del desarrollo humano única y decisiva, caracterizada por un desarrollo cerebral y un crecimiento físico rápidos, un aumento de la capacidad cognitiva, el inicio de la pubertad y de la conciencia sexual, y la aparición de nuevas habilidades, capacidades y aptitudes. Los adolescentes experimentan un aumento de las expectativas en torno a su papel en la sociedad y entablan relaciones más significativas con sus pares a medida que pasan de una situación de dependencia a otra de mayor autonomía."

variables que agravan dicha vulnerabilidad, como podría ser la condición de discapacidad y de pobreza. Por lo que, al encontrarnos frente a una vulnerabilidad múltiple es que los principios de coordinación interinstitucional, de interés superior del niño y de igualdad de oportunidades, deben ser correlacionados en forma efectiva y oportuna para garantizar una intervención integral a favor de los derechos de las personas menores de edad.

Los programas como el Régimen No Contributivo de Pensiones de la CCSS tienen relación con las personas de escasos recursos económicos y, entre ellas, rescata en forma explícita la situación de las personas menores de edad con discapacidad, bajo un principio de protección integral y no discriminación.

Durante los últimos años, la Defensoría de los Habitantes ha conocido de situaciones de atraso en la resolución de las solicitudes de pensión del Régimen No Contributivo de Pensiones a favor de personas menores de edad y que se refieren a (1) problemas en la tramitación de las solicitudes (modelo concentrado);⁴⁷ (2) el aumento en la demanda de los servicios por parte de las y los habitantes; (3) la limitada autonomía de las sucursales de la CCSS para atender con eficiencia las solicitudes; (4) la intervención de terceras instancias como las áreas de salud, la Dirección de Calificación de la Invalidez y el eventual apoyo con profesionales de Trabajo Social; y (5) cuando se presenta una apelación de la resolución, interviene otra instancia en el proceso, la Comisión Nacional de Apelaciones.

Con respecto a la justificación expresada de que la limitación de profesionales en Trabajo Social obedece a la ausencia de recursos, para la Defensoría de los Habitantes es insuficiente dicho descargo, por lo que se ha sugerido la implementación espacios de colaboración y coordinación interinstitucional que permita la optimización de los recursos existentes.

Si bien, con las intervenciones de la Defensoría de los Habitantes se ha logrado que la CCSS resuelva las solicitudes de pensión que presentan plazos excesivos en el trámite,⁴⁸ es reiterada la preocupación por la demora que presentan y sin tener la posibilidad de precisar la afectación en el desarrollo de esos niños y niñas con discapacidad en condición de pobreza. En este sentido, es necesario reiterar que la importancia de la resolución final radica en que de ella el administrado puede obtener el reconocimiento de derechos subjetivos y cuando se trata del Régimen No Contributivo, el otorgamiento de la pensión implica la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de esas personas menores de edad, por ello hemos indicado que *"la justicia administrativa debe ajustarse a principios tales como celeridad, eficiencia, eficacia, simplicidad y economía procesal en aras de evitar la lesión de derechos subjetivos..."*, de manera que la Administración Pública, debe evidenciar una diligencia excepcional, en los términos expresados por la Relatoría sobre los Derechos del Niño de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por lo que 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..."*⁴⁹

En situaciones como la anterior, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que en el marco de su competencia y responsabilidad en la administración de los recursos de FODESAF, realice una evaluación de dicha gestión tomando en consideración la satisfacción y particularidades de las y los solicitantes y beneficiarios. Además a la Gerencia de Pensiones de la CCSS se le recomendó (1) realizar un diagnóstico a nivel de todas las sucursales de la CCSS, la Dirección de Calificación de Invalidez y la Comisión Nacional de Apelaciones sobre la atención de las solicitudes del Régimen No Contributivo presentadas y resueltas en los últimos 3 años; (2) que a partir de los resultados obtenidos, presentara un plan que garantice la atención y resolución oportuna de

47 CCSS. (2016) *Memoria Institucional*, pág. 141.

48 Por ejemplo, la SI 229185-2017 se refirió a un trámite que demoró más de tres años para la resolución. La persona menor de edad tenía un año y seis meses de edad al momento de presentación de la solicitud y cuando se resolvió contaba con 5 años.

49 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.

esas solicitudes; y (3) en el tanto se realiza esa evaluación estructural, emitir una circular recordando a las diferentes instancias que conforman la gestión del Régimen No Contributivo de Pensiones, incluyendo las sucursales de la CCSS, sobre el deber de diligencia excepcional y el principio de interés superior del niño, que deben observarse cuando se trata de solicitudes a favor de esa población.⁵⁰

Finalmente es importante señalar que la coordinación entre las diversas instituciones es uno de los elementos que permite cumplir con el principio de diligencia excepcional que se debe aplicar en la atención de situaciones relacionadas con personas menores de edad. Es así como la Defensoría de los Habitantes en sus intervenciones, de forma reiterada ha señalado la importancia de contar con una efectiva coordinación y articulación interinstitucional (por ejemplo oficinas locales del PANI con los centros educativos⁵¹), así como entre las diferentes instancias de una misma institución, de manera que se atiendan de forma efectiva las situaciones de vulnerabilidad o que son violatorias de los derechos de las personas menores de edad.

2.8.5 Derecho a la Salud y al Aseguramiento (seguridad social)

Carencias en la atención del servicio de Neonatología en el Hospital Tony Facio

En noviembre de 2014, un medio de comunicación dio a conocer el problema de “hacinamiento grave” que experimentaba el área de maternidad del Hospital Tony Facio de Limón, así como la falta de médicos neonatólogos y la carencia servicio de nutrición parenteral, siendo que el 7% de los recién nacidos presentan bajo peso y requieren ser alimentados vía intravenosa. En esa coyuntura, la provincia de Limón presentó un deterioro importante en la tasa de mortalidad infantil en el año 2015, al pasar de un 7,63 por cada 1 000 nacimientos en 2014, a una de 11,03, ese año; cifra muy por encima de la tasa nacional que en 2015 alcanzó una cifra 8,43, según datos del INEC.⁵²

En consideración de las situaciones apuntadas, aunado a otras denuncias individuales relacionadas con la atención de población neonatal y madres en gestación que involucraban al Hospital de las Mujeres y al Hospital Dr. Tony Facio de Limón, la Defensoría abrió una investigación de oficio en el mes de junio del año 2015. Entre los hechos investigados se destacó el caso de un traslado en útero que desembocó en un parto en la ambulancia, situación que ocasionó sufrimiento fetal y la fractura de clavículas del paciente neonato.

Respecto del Hospital Tony Facio de Limón, la investigación se circunscribió a las causas de los traslados de emergencia de pacientes en gestación avanzada o incluso en labor de parto a hospitales en San José, dados los riesgos implícitos que ello conlleva para la salud y la integridad de los niños y niñas por nacer, como para las madres. Para tales efectos se requirió información a las autoridades superiores del hospital, además de realizar visitas *in situ* y entrevistas al personal responsable de los Servicios de Neonatología, de Maternidad/Gineco-Obstetricia y la Sub-dirección del nosocomio. Este apartado da cuenta de los hallazgos de la investigación.

50 Defensoría de los Habitantes, oficio n° 13455-2017-DHR de 13 de noviembre de 2017 (SI-223673-2016).

51 Por ejemplo, se le recomendó al PANI (1) definir una estrategia de coordinación permanente con las instituciones educativas que a nivel local forman parte del Sistema Nacional de Protección Integral; y (2) establecer un proceso de capacitación con respecto a la recepción y gestión de las denuncias y referencia de situaciones que las instituciones educativas presenten ante esas Oficinas Locales y que planteen violaciones de derechos de las personas menores de edad. Defensoría de los Habitantes, oficio n° 10612-2017-DHR de 6 de setiembre de 2017 (SI-186540-2015).

52 INEC. (2017). *Mortalidad Infantil y Evolución Reciente 2017*, I Semestre. Datos Preliminares, agosto 2017.

Características del Hospital Dr. Tony Facio⁵³

El Hospital Tony Facio es un centro hospitalario regional con una infraestructura de 22 000 metros cuadrados, dividido en módulos, que incluyen los servicios de hospitalización y los ambulatorios. Cuenta con 217 camas y con especialidades en Neonatología, Cardiología, Ginecología, entre otros, y servicios como Farmacia, Rayos X y Cuidados Intensivos, para citar algunos. Actualmente tiene una adscripción de 430 000 personas provenientes de Guápiles, Cariari, Guácimo, Talamanca, Valle La Estrella, Limón, Matina, Siquirres.

A partir del año 1973, con la asunción de la administración por parte de la CCSS, el hospital inicia una etapa de modernización paulatina. En diciembre de 1981, se inauguró las nuevas instalaciones del Hospital Dr. Tony Facio Castro, contiguo a las viejas instalaciones del centro hospitalario. La nueva infraestructura favoreció dicho proceso en aspectos clave como equipamiento, la introducción de nuevas especialidades, la creación de más salas de operaciones y la mejora de algunos servicios.

Sin embargo, 35 años después la otrora infraestructura moderna, está desfasada y resulta insuficiente de cara al aumento significativo de la población y la demanda de servicios. Además, hay carencia de personal en varias áreas.

Características en la prestación de servicios y atención neonatal y de gineco-obstetricia

- El Hospital atiende entre 4 000 a 5 000 partos anualmente.
- Respecto de las fracturas de clavícula, se explica que en su gran mayoría corresponden a casos en que las madres llegan al hospital a término o con el proceso de parto muy avanzado, con lo cual la valoración de una cesárea como alternativa, es prácticamente descartada.
- El Servicio de Neonatología tiene capacidad para atender hasta 22 niños internados al mismo tiempo. El tiempo de permanencia de madre y neonato es de 24 horas. No se autorizan salidas antes de transcurrido ese tiempo ni de aplicar las pruebas y valoraciones correspondientes, de manera que la permanencia se puede extender incluso a 48 horas con posterioridad al parto, si el caso lo amerita.
- Desde el año 2015, cuentan con el Programa de Tamizaje Cardíaco, que permite detectar cardiopatías dentro de las 48 horas posteriores al nacimiento y brindar el tratamiento o intervenciones quirúrgicas necesarias en etapas muy tempranas. Además, a partir del año 2017 se implementó el Programa de Tamizaje Auditivo a todos los niños y niñas nacidos ahí o “devueltos” por los hospitales nacionales de referencia.
- Se atiende consulta de alto riesgo y se cuenta con una Clínica de Neurodesarrollo que incluye, en sus procesos de atención, visitas domiciliarias y terapia de rehabilitación en las instalaciones de la UCR. El Servicio alberga una Clínica de Lactancia Materna y se cuenta con un Comité de Estudio Interdisciplinario del Niño Agredido (CEINA). El Hospital, desde el 2006, fue declarado como Hospital Amigo del Niño y la Niña por UNICEF y la Comisión Nacional de Lactancia Materna.
- La gran mayoría de partos prematuros de la zona son atendidos en ese hospital, salvo cuando no haya disponibilidad de especialistas en Ginecología o Neonatología o si se trata de casos de muy alta complejidad y con padecimientos severos, en cuyo caso son referidos a San José. Actualmente, se dispone de alimentación parenteral para neonatos prematuros y la farmacia cuenta con toda la gama de medicamentos que requiere la atención neonatal y pediátrica y los dispensa en forma expedita.

53 Recuperado de: www.ccss.sa.cr/hospitales

- La jefatura del Servicio de Neonatología indica que se cuenta con equipo médico de la más alta tecnología, y menciona como una fortaleza, la alta capacidad técnica y profesional, además del compromiso del talento humano. Si bien insuficiente, el equipo del Servicio de Neonatología está conformado por dos médicos neonatólogos a tiempo completo, una neonatóloga medio tiempo, y dos médicos generales altamente entrenados en los procedimientos y técnicas de neonatología, además del personal de enfermería.
- En cuanto al Área de Gineco-Obstetricia/Maternidad, se cuenta con veinte enfermeras obstetras, de las cuales siete se encargan de brindar las primeras atenciones a las mujeres embarazadas en trabajo de parto. Sin embargo, dicho personal resulta insuficiente y aunque existe más recurso humano formado, no se cuenta con plazas para nombrar.
- También ha mejorado sensiblemente la disponibilidad de personal médico especializado en este último servicio y actualmente no se traslada ninguna paciente a San José.
- Durante los últimos años, los Servicio de Neonatología y Gineco-Obstetricia se han beneficiado con la donación que ha efectuado la Junta de Protección Social, por un monto de 500 millones de colones anuales, para la inversión en tecnología hospitalaria.

Hallazgos y Problemática Actual:

- La causa medular de la crisis del año de 2015, que obligó a realizar muchas referencias y traslados hacia San José, obedeció a la falta de médicos especialistas en Ginecología, Obstetricia y Anestesia para atender los partos. De ahí la decisión de realizar los traslados en útero por ser, según la técnica médica, la medida más conveniente para salvaguardar la integridad del niño o niña por nacer.
- Si bien la insuficiencia de personal ha mejorado sensiblemente entre los años 2016 y 2017, gracias a los médicos destacados de Servicio Social, el Servicio de Neonatología aún reporta carencia de personal para atender la demanda, sobre todo las guardias en horas de la noche y fines de semana. De acuerdo con las normas técnicas vigentes se requiere reforzar el servicio con al menos dos médicos neonatólogos.
- Por disposición de las autoridades superiores del hospital el personal de enfermería rota en forma permanente para atender las necesidades de los diferentes servicios. Esta alta rotación, se convierte en una debilidad para el Servicio de Neonatología dado que se pierde la inversión en capacitación y se prescinde de personal altamente especializado.
- Persiste, desde hace varios años, un grave problema de hacinamiento que afecta especialmente la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales y el Servicio de Maternidad, con el inconveniente que la Dirección de Ingeniería de la CCSS ha señalado que no es posible crecer en infraestructura.
- Si bien la jefatura de Neonatología no reporta la ocurrencia de cuadros epidémicos, sino casos aislados, el hacinamiento existente es propicio para la proliferación de infecciones intrahospitalarias. Además contraviene las disposiciones contenidas en las Normas Técnicas de Acreditación de Servicios de Neonatología del Ministerio de Salud, respecto de las áreas de atención individual y distancia entre incubadoras.
- La insuficiencia de recurso humano se repite en el Servicio de Gineco-Obstetricia/Maternidad, en la que se reporta carencia de especialistas en Gineco-Obstetricia para atender: partos, maternidad, perinatología, sala de operaciones, servicio de ginecología, emergencias, consulta externa. En este caso se requiere de al menos 3 ginecólogos; 1 perinatólogo permanente; 1 anestesiólogo para la atención de la sala de operaciones destinada a cesáreas y reforzamiento de neonatólogos. Ya se han realizado gestiones ante la Gerencia Médica de la CCSS para la dotación del recurso humano requerido, pero aún no cuentan con el recurso.

- Las jefaturas y personal de los Servicios de Neonatología y de Gineco-Obstetricia expresaron su preocupación por la permanencia de familiares visitantes (esposos y compañeros u otros familiares cercanos), bajo el concepto de parto humanizado, durante todo el tiempo de internamiento de la madre, debido a que la infraestructura hospitalaria no ofrece condiciones adecuadas para ellas ni para los bebés. Consideran que ello atenta contra el derecho a la privacidad al realizar procedimientos médicos, ginecológicos, amamantar y recibir información médica.

Dadas los graves problemas de hacinamiento verificados en los Servicios de Neonatología y Gineco-Obstetricia/Maternidad del Hospital Dr. Tony Facio y considerando las limitaciones de espacio, como el reciente anuncio sobre la intención de emprender un proyecto de construcción para dotar de una nueva infraestructura al centro médico en cuestión, la CCSS debe disponer de lo necesario para ubicar ese proyecto dentro de un lugar prioritario en la agenda y cartera de infraestructura de la institución.

Asimismo, se considera que la Gerencia Médica de la CCSS debe adoptar las medidas administrativas y presupuestarias necesarias para resolver las limitaciones de personal existente en los Servicios de Neonatología y Gineco-Obstetricia del Hospital Dr. Tony Facio de Limón, mediante la dotación de las plazas necesarias en las distintas especialidades médicas y en enfermería, conforme las normas técnicas que establece el Ministerio de Salud al efecto.

En busca de promover la mejor de los servicios, se hace un llamado a la Dirección Médica del Hospital Tony Facio para:

1. Disponer de las medidas administrativas y de organización necesarias a efectos de destacar permanentemente en el Servicio de Neonatología personal en enfermería previamente capacitado y especializado en atención neonatal.
2. Considerando que el problema de hacinamiento existente en los Servicios de Neonatología y Gineco-Obstetricia/Maternidad no es resoluble en el corto plazo, girar instrucciones con el fin de extremar las medidas de limpieza y desinfección en dichos servicios, particularmente mediante el reforzamiento de los protocolos de higiene de manos y otros protocolos institucionales de infecciones asociadas a los servicios de salud.

Caja Costarricense de Seguro Social persiste en la violación del Derecho a la Seguridad Social de personas menores de edad

En el Informe Anual correspondiente al período 2014-2015, la Defensoría planteó su preocupación por lo que ha percibido como un retroceso en las reivindicaciones alcanzadas en torno al derecho a la salud de las personas menores de edad, a partir de la entrada en vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia, específicamente en materia de aseguramiento. Y es que a partir del año 2014, esta institución ha venido recibiendo una importante cantidad de quejas en contra de distintas dependencias de la CCSS relacionadas con la negativa de reconocer el derecho de las personas menores de edad a disfrutar de un seguro social con cargo al Estado. En algunos casos las quejas se relacionan con personas menores de edad extranjeras que carecen de documentos de identidad, en muchos a niños o niñas cuyos padres mantienen deudas con la CCSS por atrasos en el pago de seguros voluntarios o de trabajador independiente, en otros sencillamente porque no cuentan con un seguro de salud y por tal motivo, sin mayor análisis del caso ni de la condición socio-económica de la familia, se emite una factura de cobro por los servicios prestados.

En aquella oportunidad, la Defensoría señaló sobre el derecho a la seguridad social de las personas menores de edad que *"Aunque se trata de un medio para la garantía del derecho a la salud y los servicios asociados y complementarios, lo cierto es que también se trata de un derecho fundamental y humano autónomo, recogido en el artículo 73 de la Carta Magna (...).*

De manera específica, el numeral 42 del Código - de la Niñez y Adolescencia- establece que "Las personas menores de edad tendrán derecho a la seguridad social." Y con la finalidad de que cubra a la totalidad de esta población, acto seguido dispone que: "Cuando no las cobijen otros regímenes, disfrutarán de este derecho por cuenta del Estado. Para ello la Caja Costarricense de Seguro Social adoptará las medidas respectivas."

Además se recordó que "...los derechos humanos son exigibles frente al Estado y no frente a particulares. Por eso, la valoración de cuál es la modalidad de Seguro que corresponda, según sea el caso y las circunstancias, es un aspecto eminentemente de orden administrativo que no resulta relevante en términos del cumplimiento de derechos. Lo mismo habrá que decir de los requisitos que se establezcan para esos efectos. Por lo demás, (...) en materia de niñez y adolescencia, el establecimiento de requisitos por parte de las autoridades administrativas o jurisdiccionales siempre debe considerar el Interés Superior de esa población e ir orientado hacia el disfrute más adecuado de sus derechos y nunca constituirse en obstáculo para su garantía. En consecuencia, la "falta de requisitos" para negar un aseguramiento, ... es inadmisibles. Y se agrega que "Desde la óptica de los derechos humanos de la niñez y adolescencia esta premisa y principio fundamental no admite excepciones. De ahí, que el mismo ordenamiento jurídico citado dispone que el Estado debe adoptar todas las medidas administrativas, legales y presupuestarias necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de todos sus derechos y la primacía de su Interés Superior."

A raíz de los hallazgos de las investigaciones realizadas al efecto, la Defensoría recomendó a las autoridades superiores de la CCSS, entre otros puntos, "(...) realizar un proceso de revisión minuciosa de la normativa institucional que regule o trate de alguna manera el tema de aseguramiento (llámese reglamentos, lineamientos, instructivos, directrices y demás disposiciones internas), con el fin de adecuarla con el ordenamiento jurídico vigente en materia de niñez y adolescencia en lo que a ese derecho se refiere. En tal sentido, se debe procurar que dicha normativa interna tienda hacia la garantía del derecho a toda persona menor de edad, en todo momento y sin excepción."

A esta fecha, dichas recomendaciones se encuentran pendientes de cumplimiento y durante los años 2015, 2016, y 2017, la Defensoría ha continuado recibiendo quejas contra distintos hospitales, clínicas y unidades de adscripción de la CCSS por los mismos motivos apuntados en el Informe Final N° 04840-2015-DHR-[NA].

Recientemente, la Institución retomó la problemática en los expedientes N° 242708-2017 y 254774-2018, en cuyos informes finales ha reiterado las recomendaciones emitidas, así como corresponde a esa institución adoptar las medidas de restitución pertinentes para garantizar el goce pleno y efectivo del derecho a la seguridad social a dichas personas menores de edad.

Al respecto, se adicionaron las siguientes recomendaciones dirigidas a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS:

"-Girar las instrucciones necesarias para que en el caso concreto se realicen, a la mayor brevedad, las valoraciones sociales conducentes a determinar si la familia de las personas menores de edad (...) presenta una condición de indigencia médica.

- *De arrojar tales valoraciones que en efecto se está frente a un caso de indigencia médica, girar las instrucciones pertinentes a las dependencias administrativas y financieras competentes con el fin de que procedan con la eliminación o condonación de la deuda que reporta (...), por concepto de atraso en el pago del Seguro de Trabajador Independiente, incluidos los intereses acumulados*

a la fecha. Asimismo, iniciar el trámite de Seguro por el Estado en favor de las personas menores de edad (...).⁵⁴

Estos informes se encuentran en etapa de seguimiento.

54 Defensoría de los Habitantes. Informe Final con Recomendaciones n° 4551-2018 (SI-242708-2017) e Informe Final con Recomendaciones n° 4552-2018 (SI-254774-2018).

2.9 Dirección de Asuntos Laborales

La Dirección de Asuntos Laborales mantiene como mandato institucional velar porque la Administración Pública, garantice la protección de los derechos laborales, claramente establecidos en las Convenciones Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las convenciones de derechos humanos que han sido ratificadas por Costa Rica y las leyes vigentes de nuestro país.

En cumplimiento de esta asignación, la Dirección realiza diversas funciones a partir de cinco ejes de acción:

- El recibo, atención y evacuación de las consultas sobre el tema laboral.
- El trámite, investigación y resolución de las quejas admitidas sobre materia laboral.
- La promoción, capacitación y difusión de los derechos laborales.
- El seguimiento y revisión de la legislación, para emitir criterio técnico jurídico sobre los Proyectos de Ley en discusión de la Asamblea Legislativa, y que son consultados a la Defensoría de los Habitantes, relativos al tema laboral.
- La promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos laborales.

Reiteradas denuncias de trabajadores y trabajadoras del MEP

Del mayor número de quejas ingresadas, un total de 530 corresponden a la violación de derechos laborales, relativa a los componentes salariales que devengan las personas trabajadoras del Ministerio de Educación Pública y del Ministerio de Seguridad Pública.

Los trabajadores y trabajadoras del MEP denuncian -un problema reiterado, de ya muchos años- donde el patrono no ha podido resolver un gran número de reclamaciones administrativas que han sido presentadas por ellos y ellas ante la Plataforma de Servicios.

Así las reclamaciones recibidas tienen que ver con la falta de pago de anualidades de años anteriores,¹ puntos de carrera profesional, reconocimiento de excelentes y otros rubros salariales. Solo en el período 2017-2018, del MEP se han recibido 440 denuncias por este concepto.

¹ Al mes de febrero del 2017, el MEP mantenía en trámite en su Departamento de Recursos Humanos, un total de 46.241 reclamaciones pendientes por reconocimiento de la carrera profesional, 16.000 reclamaciones por reconocimiento de anualidades, 575 por grupos profesionales, 140 por otros rubros.

Este problema que enfrenta el Ministerio de Educación, mantiene a la Defensoría de los Habitantes en su sede central y sus Oficinas Regionales, con un alto número de quejas en trámite. El problema se agudiza aún más, al informar el MEP que no podrá resolver todas estas reclamaciones pendientes, sino hasta dentro de unos cuatro años. Por el momento actual que vive nuestro país, donde se indica que varios Proyectos de Ley podrían disminuir algunos de estos rubros salariales, la preocupación de los denunciantes es aún mayor.

Igual comportamiento mantienen las reclamaciones laborales pendientes en el Ministerio de Seguridad Pública, donde 90 personas trabajadoras, durante el período han interpuesto sus quejas ante la Defensoría de los Habitantes, alegando la falta del reconocimiento del plus salarial denominado "Alto Riesgo Policial" y el reconocimiento del nuevo "Manual de Clasificación de Puestos", tarea pendientes en el Ministerio de Seguridad.

Este incentivo, de "Alto Riesgo Policial", se creó con el fin de retribuir a aquellos miembros de la Fuerza Pública que participan en Operaciones de Alto Riesgo, tales como allanamientos, situaciones de crisis, acciones antiterroristas, en las que el funcionario, expone de manera directa, su vida e integridad física. Esta actuación de las fuerzas policiales se describe -más allá de las indicadas por la Ley General de Policía-, como aquellas labores cotidianas que están debidamente establecidas y delegadas a cada funcionario, en estos casos el servidor policial debe cumplir con el llamado de participar justamente en una situación de crisis, de emergencia u otras que atenten contra la seguridad nacional.

El otro incentivo que sí se cancela a todos los policías, lo es el incentivo riesgo policial. Este si se reconoce a todos los cuerpos policiales, mediante el denominado "Rubro de Riesgo Policial" que es devengado en forma indistinta por todos los cuerpos policiales que laboran en esas tareas de proximidad peligrosa, inclusive a otros cuerpos de otras administraciones policiales, policía penitenciaria y de tránsito.

La diferencia entre el reconocimiento del riesgo policial con el alto riesgo policial, refiere a que los Policías contemplados en la Ley General de Policía, artículos 21 y 22, Guardias Civiles y Guardias de Asistencia Rural por las funciones desempeñadas, se encuentran mayormente expuestos al alto riesgo policial.

¿Cómo saber entonces cuándo se debe pagar este último rubro de alto riesgo policial?

Según información dada a la Defensoría de los Habitantes, suministrada por el Ministerio de Seguridad Pública, por su Dirección General de la Fuerza Pública, se nos indicó que para estas reclamaciones presentadas por los trabajadores, la Dirección Jurídica del Ministerio, conjuntamente con la Dirección de Recursos Humanos, deben verificar si el reclamante se ha desempeñado ocupando funciones como Guardia Civil o Guardia Rural tal y como lo establecen los artículo 21 y 22 de la Ley General de Policía.²

Verificado este dato y de comprobarse que el policía fungió con nombramiento como Guardia Civil y Guardia de Asistencia Rural, -por el plazo en que se desempeñe en ese nombramiento- procede el pago del rubro indicado.

² Ley General de Policía. Artículo 21: "La Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural son cuerpos especialmente encargados de la vigilancia general y la seguridad ciudadana; ejercerán sus funciones en todo el país, de conformidad con la determinación técnica sobre la naturaleza rural o urbana que señalen las instituciones públicas correspondientes. Para ello, se establecerán unidades de mando organizadas según la división regional que el ministerio respectivo determine.

Artículo 22. Atribuciones. Son atribuciones de la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural: a) Asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales, la protección del orden constitucional, la seguridad ciudadana, la soberanía nacional y la integridad territorial. b) Mantener la tranquilidad y el orden públicos. c) Velar por la seguridad y la integridad de las personas y los bienes de los habitantes de la República. d) Mantener el respeto por las propiedades y los demás derechos de los habitantes de la República. e) Prevenir y reprimir la comisión de infracciones punibles dentro del territorio nacional.

Recomendaciones hechas por la Defensoría de los Habitantes, al Ministerio de Educación Pública y al Ministerio de Seguridad Pública, que aún están pendientes de ejecutarse en esos ministerios:

Al Ministerio de Educación Pública, sobre estas reclamaciones laborales, en forma reiterada³, se les ha indicado a las autoridades del Ministerio, lo siguiente:

“En igual sentido, se hace necesaria la búsqueda de un procedimiento interno que permita que todos los reclamos pendientes de trámite a esta fecha, sean atendidos en un plazo no mayor de seis meses y se informe del estado de los reclamos a los trabajadores y las trabajadoras.

Para ello es fundamental que la Plataforma de Servicios y las personas encargadas de resolver, puedan establecer un cronograma de fechas para ir sacando las reclamaciones en dicho plazo. Si el MEP requiere de mayores personas en la atención de estos asuntos, se le sugiere a la señora Ministra de Educación Pública, Licda. Sonia Martha Mora Escalante, tomar las previsiones del caso para que se pueda reforzar esta Sección y así disminuir el número de personas pendientes de una resolución para el pago efectivo de sus derechos.”

“Aunado a lo anterior, se recomienda a la Sra. Ministra de Educación Pública, conjuntamente con el Departamento de Recursos Humanos, planificar un modelo de atención a estas reclamaciones que permita que las mismas sean analizadas y resueltas en un tiempo prudencial no mayor a 3 meses, desde la presentación de la reclamación. Y realizar un estimado a nivel presupuestario para considerar los montos que se deben en el reconocimiento de puntos de carrera profesional, excelentes y reconocimiento de anualidades, con la finalidad de poner al día los pagos salariales en el Ministerio.”

Sin embargo, a pesar de las recomendaciones puntuales que se le hace al MEP en cada uno de estos casos, el Ministerio se limita a resolver el caso particular, pero no así, el problema estructural que mantiene, con estas reclamaciones. A la fecha, el Ministerio no ha informado a la Defensoría de los Habitantes sobre las acciones emprendidas para dar respuesta a estas miles de reclamaciones. En igual sentido, tampoco conoce la Defensoría de los Habitantes si el MEP ha estimado en sus presupuestos el monto que requerirá para poder honrar los pagos a sus trabajadores. No se conoce tampoco un cronograma sobre la forma en que irá tramitando, mensualmente, hasta llegar a disminuir la presa que existe sobre estas reclamaciones salariales.

Al Ministerio de Seguridad Pública,⁴ se le ha recomendado en forma reiterada lo siguiente:

“Realizar las gestiones administrativas necesarias, para que se resuelva en forma prioritaria la solicitud de pago de las diferencias salariales por inclusión en la II Etapa del Manual de Puestos Policiales presentado por el (...), pues ha trascurrido un plazo excesivo e irrazonable en la tramitación de éste reclamo.”

Sobre las recomendaciones puntuales que se le han hecho al Ministerio de Seguridad, tampoco conoce la Defensoría de los Habitantes, el estado de avance en la elaboración de la II Etapa del Manual de Puestos Policiales. Sí tiene acreditado, -la Defensoría de los Habitantes- por parte del Ministerio, que las reclamaciones por el rubro “alto riesgo policial”, se están resolviendo y que muchos policías cuentan con una resolución administrativa que les da el derecho al pago, o que resuelve en forma negativa la solicitud al no corresponder el pago de éste rubro.

3 Véase los Expedientes Nos. 226781-2016, 224833-2016, 223875-2016, en la Dirección de Asuntos Laborales-DHR.

4 Véase los Expedientes Nos. 242179-2017, 228931-2017, 231847-2017 de la Dirección de Asuntos Laborales-DHR.

Temas laborales que destacan en el periodo 2017-2018:

2.9.1. Investigación de oficio sobre el alto consumo de agroquímicos en el país y su impacto en los trabajadores

La Defensoría de los Habitantes a lo largo de estos años, mediante sus Direcciones de Defensa, Dirección de Calidad de Vida, Dirección de Control de Gestión Administrativa y la Dirección de Asuntos Laborales, han tramitado denuncias presentadas por habitantes que se quejaron y solicitaron la intervención institucional para investigar la actuación de las instituciones competentes en la atención del caso de los trabajadores agrícolas afectados por la aplicación de agroquímicos en las plantaciones bananeras y fincas piñeras donde se utilizan estos plaguicidas.

Consecuentemente, los objetivos de la investigación, son los siguientes:

- Determinar si a nivel de la CCSS/INS/MS existen protocolos especiales para atender a la población que se haya visto expuesta a agroquímicos por su uso o manipulación.
- Identificar las formas de aseguramiento actualmente vigentes para la población que trabaja usando o manipulando agroquímicos.
- Definir o no la necesidad de generar cambios en la política nacional y normativa vigente sobre la materia (salud, ambiente, seguros, laboral, entre otras), en procura de garantizar una mejor calidad de vida para la población.”

Algunas investigaciones realizadas en la Defensoría de los Habitantes sobre quejas presentadas por afectación en la salud de las personas trabajadoras que aplicaron agroquímicos

En este apartado, realizamos un recuento de los casos más significativos que han sido tramitados en la Defensoría de los Habitantes, relativos a la afectación que la aplicación de agroquímicos ha tenido en la salud de algunos trabajadores de fincas agrícolas. Se presentarán los hallazgos obtenidos y las recomendaciones que han sido giradas en su oportunidad por la Institución, para enmendar estas actuaciones.

En igual sentido, se expondrá a los señores Diputados y señoras Diputadas, algunos asuntos pendientes de resolver por parte de las autoridades de las dependencias estatales.

A.-Trabajadores afectados por el Nemagón.⁵ Una de las primeras denuncias que fue recibida en la Defensoría de los Habitantes, fue en el año de 1998, donde un grupo de representantes de los trabajadores bananeros presentó una solicitud para que se procediera a investigar la actuación de las instituciones competentes en la atención del caso de los trabajadores agrícolas afectados por la aplicación del DBCP en las plantaciones bananeras, así como de la representación legal de los abogados que asumieron la tramitación de los reclamos judiciales por daños y perjuicios ante las Cortes de los Estados Unidos.

Concretamente los afectados manifestaron lo siguiente:

1. Que durante los años sesentas y setentas realizaron labores agrícolas en las plantaciones bananeras donde aplicaron y fueron expuestos tanto ellos como sus esposas e hijos, al Dibromocloropropano DBCP conocido con los nombres comerciales de Fumazone y Nemagón.
2. Que dicho producto era altamente tóxico y les ocasionó problemas de esterilidad y una serie de padecimientos físicos y psicológicos los cuales no han sido diagnosticados adecuadamente ni atendi-

⁵ Véase Expediente No. 250-23-98 de la Dirección de Calidad de Vida. Investigación Nemagón.

dos oportunamente por los centros médicos del país.

3. Que la mayoría de los trabajadores bananeros afectados se han visto limitados en el acceso a los centros de salud dado que desde hace varios años no pueden realizar labores agrícolas ni de otra índole y no tienen cobertura del sistema de seguridad social, ni ellos ni sus familias.
4. Que con la representación de algunos abogados interpusieron las demandas de reclamación por daños en las Cortes de Houston, Texas, sin que hasta el momento tengan conocimiento de los resultados y estado actual de los trámites.
5. Que un gran porcentaje de los trabajadores que otorgaron poder para su representación en la instancia jurisdiccional norteamericana fueron excluidos de las demandas planteadas -cerca de un 50%- y no han recibido indemnización por los daños ocasionados.
6. Que en el caso de los trabajadores que sí fueron indemnizados, los montos girados por dicho concepto resultaron muy bajos, con el agravante de que actualmente resulta imposible e incierta la posibilidad de plantear nuevos reclamos en las instancias jurisdiccionales nacionales y en las cortes norteamericanas.
7. Que no obstante las gestiones realizadas ante el Instituto Nacional de Seguros, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, sus requerimientos de atención no han sido satisfechos y se han encontrado en una total indefensión por parte del Estado costarricense.

Resultados obtenidos por la Defensoría de los Habitantes en el caso del Nemagón:

- De los estudios científicos que fueron suscritos por la Defensoría de los Habitantes y la Universidad Nacional de Costa Rica, un grupo de investigadores del Laboratorio de Plaguicidas realizó la revisión y análisis de la literatura y la recopilación de los datos científicos existentes.
- Los investigadores del Laboratorio de Plaguicidas, Dra. Luisa Castillo, Dra. Patricia Monge y la Bióloga Lilliam C. Soto, elaboraron el documento denominado "Efectos adversos a la salud atribuidos al DBCP" el cual contiene importante información sobre la toxicidad en los humanos (efectos a corto y largo plazo), carcinogenicidad, diagnóstico y control médico periódico, datos experimentales y clínicos que demuestran evidencia científica de infertilidad.
- Del estudio realizado por la Universidad de Costa Rica, un grupo de mujeres por la Sección de Genética Humana INISA, Escuela de Biología y el Departamento de Análisis Clínicos de la Facultad de Microbiología, denominado "Efecto Genotóxico de los Plaguicidas en una población costarricense expuesta ocupacionalmente, señaló lo siguiente:
- "Los efectos de los plaguicidas sobre la salud humana pueden darse a corto o a largo plazo. Una única exposición a éstos puede producir intoxicaciones sistémicas agudas, dermatitis por contacto, lesiones oculares por contacto y en algunos casos reacciones alérgicas generalizadas de tipo anafiláctico. Si las exposiciones se repiten por períodos más prolongados, pueden producir intoxicaciones sistemáticas crónicas, dermatitis, problemas alérgicos de tipo crónico y otras enfermedades, tales como neuropatías, nefropatías, hepatopatías, enfermedades cardiovasculares y oculares. Los períodos de larga exposición se relacionan con la aparición de cáncer, malformaciones congénitas, esterilidad y abortos."
- Se conformó una Comisión de Enlace para la Atención Integral del DBCP, a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, conformada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo. A esta Comisión se le asignó la investigación de los juicios planteados en los Tribunales de los Estados Unidos y la atención integral del problema de salud por la aplicación del producto y establecer sistemas de vigilancia y mecanismos de control adecuados sobre el uso de este agroquímico.

- Se llegó a concluir por acuerdo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Departamento de Medicina Legal del Organismo de Investigación Judicial, que conforme a los parámetros universalmente aceptados que el estado de esterilidad se determinará únicamente por el reporte de 20 millones de espermatozoides por milímetro y que una cantidad mayor es lo normal.
- Que el Instituto Nacional de Seguros atendió en los tribunales de Justicia, un total de 6.000 denuncias por riesgos laboral asociados a la exposición al DBCP.
- Que el Departamento de Prestaciones Sanitarias del INS habían tramitado 350 casos por reporte de accidente laboral. De estos casos, se había cancelado a 28 trabajadores una indemnización por este concepto.
- Se solicitó por parte de la Defensoría de los Habitantes, al Colegio de Abogados, a la Fiscalía, establecer la posible responsabilidad por patrocinio infiel, que podría caer en algunos abogados representantes de los trabajadores en los reclamos planteados.
- Se estima que el número de afectados directos oscila entre 10.000 a 25.000 trabajadores que se vieron expuestos por mezclar, aplicar o apoyar a quienes aplicaban, a ellos debe sumarse las compañeras y los hijos nacidos con problemas físicos y mutagénicos cuyas causas pueden relacionarse con dicho producto, así como hijos de los trabajadores que si bien por su corta edad no laboraban en las compañías fungían como “almuerceros” de sus padres y permanecían durante períodos transitorios en las plantaciones y que han presentado efectos directos en sus órganos genitales y su capacidad reproductiva.
- Conforme los resultados de la investigación y el análisis del régimen de competencias y funciones y el marco legal aplicable durante el período de exposición al DBCP, ha quedado plenamente acreditado para esta Defensoría que pese a que el Director del Hospital Calderón Guardia notificó al entonces Vicepresidente de la República de los problemas físicos que presentaban los trabajadores de las plantaciones bananeras costarricenses y de su asociación con la aplicación del DBCP, las autoridades de gobierno no adoptaron medidas efectivas por prohibir el ingreso de esta sustancia al país ni de establecer un régimen de responsabilidad por parte de las compañías responsables de su aplicación.
- Las acciones interpuestas contra el INS y las compañías fruteras para reclamar los daños y perjuicios se habían limitado a la compensación por esterilidad de los afectados directos y no se han valorado los otros daños físicos ni el daño moral sufrido por los afectados, o de sus familias. Tampoco se ha incluido el evidente riesgo creado a desarrollar distintos tipos de cáncer, asociados a la exposición.
- Los bienes lesionados califican como derechos fundamentales: derecho a la vida, a la integridad física, la dignidad. Por tratarse de bienes jurídicos de especial protección, su violación incluso puede dar lugar a la reparación de los daños morales que resultaren como consecuencia.
- De esta manera, si la población afectada es evaluada como es debido en forma integral por un grupo interdisciplinario de médicos y de ello resultan diagnósticos coincidentes que determinaran otros padecimientos y enfermedades relacionadas con la exposición al DBCP, estos extremos puede ser objeto de reparación por parte del Estado, en virtud de haber permitido la importación y aplicación del DBCP, con base en la teoría de la responsabilidad objetiva y el hecho elaborado ampliamente por la doctrina respecto a que la prescripción corre a partir del momento en que se tiene conocimiento del daño y lógicamente se identifica la causa.
- Es criterio de la Defensoría, que el Estado es responsable con fundamento en la teoría del riesgo creado, dado que al dar la autorización para la importación, almacenamiento y aplicación del DBCP, desde 1954, permitió que se creara el riesgo y la eventualidad del daño a los trabajadores y de manera implícita acepta los efectos de la contingencia.

- Sobre la atención médica integral de los afectados. Los estudios y las referencias médicas consignadas en el presente informe, señalan que muchos de los padecimientos y enfermedades relacionadas con el DBCP pueden manifestarse o confirmarse mucho tiempo después de los períodos de exposición. Algunos de estos estudios refieren a períodos de hasta 20 años.
- Dada la complejidad del cuadro clínico manifestado por los trabajadores afectados, es conveniente la conformación de grupos de especialistas médicos en los principales centros hospitalarios que tengan a su cargo la atención interdisciplinaria de los afectados.
- Por otro parte se considera oportuno la elaboración de una base de datos en donde se consigne la información del diagnóstico, tratamiento, y los avances de la atención de estos pacientes a efecto de que el diagnóstico considere la exposición al DBCP y una eventual afectación sistemática de los pacientes. En relación con los pacientes menores de edad, hijos de trabajadores expuestos al DBCP, estima necesario la Defensoría que sean atendidos por el Programa de Genética del Hospital de Niños, salvo mejor criterio en contrario.
- Considerando que una población importante de los trabajadores expuestos al DBCP ha desarrollado padecimientos que no les permite exponerse al sol ni realizar labores agrícolas y siendo este su *modus vivendi*, es evidente la necesidad de que sean beneficiarios del régimen de seguridad social, a pesar de que no fueron reportados en su momento por las compañías bananeras como trabajadores, este punto fue analizado previamente indicándose que en muchos casos eran contratados por capataces o bien no eran contribuyentes del régimen de seguridad social dado que éste no tenía una cobertura universal de los trabajadores y porque algunos servicios de salud los brindaban las compañías dentro de las mismas plantaciones.
- Pese a lo indicado algunos trabajadores atendidos en esta Defensoría han manifestado que sus solicitudes de pensión han sido denegadas por incumplimiento de cuotas de cotización, dado que no se computan o consideran los años de labores agrícolas que no fueron reportados por las empresas bananeras.
- Considera la Defensoría de los Habitantes que los resultados médicos que se practiquen a los trabajadores, recomendados por esta Defensoría, deben ser considerados por el Instituto Nacional de Seguros a efecto de estimar los montos adecuados y justos de indemnización de los trabajadores bananeros que han interpuesto reclamos sin que a la fecha éstos hayan sido resueltos.

B.-Un grupo de trabajadores y extrabajadores del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Salud⁶ presentaron una denuncia ante la Defensoría

El día 10 de febrero de 1998, este grupo denunció lo siguiente:

“Que siendo funcionarios de ambos Ministerios laboraron en la aplicación de productos químicos en la campaña y combate de la malaria y la fiebre amarilla.

Que los productos utilizados, tales como DDT, Dildrin, Adrin, Melation, DBCP, ABATE, deltametrin y Fumasone son altamente tóxicos y no se disponía de equipos y medidas de seguridad por lo cual resultaron afectados en su salud.

Los trabajadores solicitaron la intervención de la Defensoría para que entre otras gestiones se recomiende al Ministerio de Salud y al Ministerio de Agricultura y Ganadería indemnizar todos los daños y perjuicios producidos causados.”

6 Idem.

Resultados obtenidos en el caso de la afectación de trabajadores del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Salud que participaron en la campaña contra la malaria:

La Defensoría de los Habitantes recomendó en el informe rendido,⁷ a los Ministerios de Salud y de Agricultura y Ganadería lo siguiente:

1. Gestionar la valoración médica de los funcionarios o exfuncionarios que laboraron en ese Programa de lucha contra la malaria a efecto de que se diagnostique el estado actual de salud y se brinde el tratamiento y asistencia médica adecuada.
2. Reportar ante el Instituto Nacional de Seguros estos casos como de aparente riesgo laboral a efecto de que se inicie el procedimiento correspondiente.
3. En igual sentido e incorporando los criterios desarrollados por la Sala Segunda en materia laboral sobre prescripción, deberá valorarse la posibilidad de atender los reclamos indemnizatorios de esta población en aplicación de lo dispuesto por la Ley General de Administración Pública en los artículos 190 y siguientes.
4. Mantener informado a esta Defensoría sobre el avance de las gestiones realizadas para el cumplimiento de las recomendaciones indicadas.

C.-El Sindicato de Trabajadores de la Empresa Privada y Pública (SITEPP) denunció que 24 trabajadores en la zona de Sixaola, Limón, resultaron intoxicados por la aplicación de un producto químico denominado Furadán⁸

La denuncia recibida en la Defensoría señaló:

“Que nuestra organización cuenta con la afiliación de los trabajadores en las fincas ubicadas en la localidad de Sixaola, Limón donde el día 02 de marzo, 24 trabajadores de las Fincas 1, 2 y 3 resultaron intoxicados con un producto químico llamado “FURADAN” cuya aplicación por ser un producto fosforado, nematicida, fungicida, el cual causo grave daño a la salud de los trabajadores.

El día lunes 05 de marzo, en reunión programada con la empresa hicieron la denuncia a los representantes de la empresa quienes les manifestaron que el producto se había aplicado siempre y que no era toxico, lo cual no resulta viable ni cierto.

Hecho que considera el Sindicato, sumamente grave, que además se enteraron que la Comisión de Salud Ocupacional de la Empresa, giró órdenes al INS, Regional de Limón, alegando que ellos consideraban que NO había intoxicación para que los casos fueran archivados.

Efectos causantes. *El citado FURADAN, produce efectos a la salud como vómito, mareos, dolor de cabeza, dolor de cuerpo, etc...sin embargo, ese día los señores integrantes de la Comisión de Salud Ocupacional, representantes de la empresa, giraron instrucciones para que los intoxicados se fueran para su casa, alegando otras razones, sin embargo, los representantes del Sindicato procedieron a llevarlos a la Clínica del lugar donde los remitieron al INS, Limón, que a su vez los remitió al INS-San José, donde se detectó la intoxicación...”*

7 Véase el Expediente No. 250-23-98 de la Dirección de Calidad de Vida y Medio Ambiente.

8 Véase el Expediente No. 97267-2012-SI de la Dirección de Asuntos Laborales.

Resultados obtenidos en el caso de afectación de trabajadores de fincas en Sixaola, Limón, por la aplicación del Furadán:

1. El día 5 de marzo del 2012, el Instituto Nacional de Seguro recibió 19 avisos provisionales de accidente de trabajo emitidas por el Patrono de estos trabajadores.
2. Los síntomas que refirieron los trabajadores se presentaron durante la aplicación del Furadán, entre ellas, náusea, vómito, dolor de cabeza, mareo, temblores de cuerpo y son asociadas a intoxicaciones con plaguicidas organofosforados.
3. En las epicrisis de los trabajadores suministrados por el INS, los diferentes médicos que los atendieron establecen la relación causa-efecto.
4. Mediante carta de fecha 08 de marzo del 2012, la empresa denunciada informa al INS que rechaza la ocurrencia y registro de los eventos de Riesgos del Trabajo por intoxicación denunciados por los trabajadores, dado que comprobaron que el día que se reporta como ocurrencia del evento, los trabajadores no aplicaron el producto y los controles de seguridad y salud para realizar esta labor se siguieron al pie de la letra las instrucciones dadas por parte de la administración de las fincas.
5. Mediante oficios N° INSLM (1316, 1619, 1321, 1322, 1323, 1324, 1325, 1326, 1327, 1328, 1329, 1330, 1331, 1332, 1334, 1335, 1336, 1337), todos de fecha 14 de marzo del 2012, el Instituto Nacional de Seguros rechazó los avisos de accidentes de los Trabajadores afectados por la aplicación del Furadán y los refirió a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), basado en el análisis de la causa del accidente que realizó el patrono, en el que determinó que el mismo no califica como riesgo laboral.
6. Los trabajadores afectados o el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Privada y Pública no apelaron la resolución del Instituto Nacional de Seguros, el cual archivó los casos.
7. Los trabajadores afectados no han solicitado ante el Instituto Nacional de Seguros la reapertura de los casos ni han presentado demandas laborales ante los Tribunales de Justicia.
8. Los trabajadores afectados no denunciaron ante la Inspección Cantonal de Talamanca del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tener problemas por intoxicaciones con el Furadán en el mes de marzo del 2012.
9. El ingrediente activo Carbofurán es un insecticida que se encuentra en la lista de productos prohibidos y restringidos en Costa Rica y regulado mediante el Decreto N° 34149-S-MAG-MTSS-MINAE.
10. Existe una propuesta de Decreto Ejecutivo para lograr la prohibición del registro, importación, exportación, fabricación, formulación, almacenamiento, distribución, transporte, reempaque, reenvasado, manipulación venta, mezcla y uso de ingredientes activo carbofurán y derogatoria del Decreto Ejecutivo 34149-S-MAG-MTSS-MINAE.

Considerandos:

- **“Primero. Sobre el ingrediente activo Carbofurán:** el ingrediente activo Carbofurán es un insecticida/nematicida que controla los insectos interfiriendo con el funcionamiento de su sistema nervioso. Inhibe la acción de la enzima acetil-colinesterasa, la cual regula los impulsos nerviosos a los músculos y glándulas. Cuando se inhibe la enzima, los músculos y glándulas del insecto permanecen estimulados y éste no puede relajarse. El insecto continúa en un estado de constante agitación, el cual eventualmente lo mata.⁹
- En Costa Rica, el uso del Carbofurán es permitido y actualmente 32 productos que contienen el ingrediente activo del Carbofurán en menor o mayor cantidad están registrados por el Sistema

9 http://www.ecuaquimica.com/pdf_agricola/FURADAN%204F.pdf

Fitosanitario del Estado, siendo utilizados en el cultivo de arroz, café, banano, maíz, tomate, piña, plátano, sorgo.

- A nivel de toxicidad, estos productos están clasificados desde los moderadamente peligrosos hasta los extremadamente peligrosos, tan es así que el ingrediente activo Carbofurán es un insecticida que se encuentra en la lista de productos prohibidos y restringidos en Costa Rica, según el Servicio Fitosanitario del Estado, y actualmente su uso es restringido.¹⁰

Recomendaciones hechas por la Defensoría de los Habitantes a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Ganadería, Ambiente y Energía, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Seguros:

- **Primero: Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Ministerio de Ambiente y Energía.** Valorar la posibilidad de firmar lo antes posible la propuesta del Decreto Ejecutivo que prohíbe el uso del Carbofurán, dado que es un plaguicida peligroso para la salud de los trabajadores que deben aplicarlo a pesar de que se utilicen las medidas de seguridad para su aplicación.
- **Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Salud:** Ejercer las acciones administrativas necesarias para velar por el cumplimiento de la legislación protectora de los trabajadores que aplican agroquímicos, como el Reglamento sobre disposiciones para personas ocupacionalmente expuestas a plaguicidas, y el Reglamento de Salud Ocupacional en el Manejo y Uso de Agroquímicos. Para ello, es necesario que los Ministerios identifiquen las empresas que utilicen el insecticida Carbofurán y realicen inspecciones de oficio (de acuerdo a un cronograma de visitas) en las diversas fincas agropecuarias con el fin de constatar el cumplimiento de las normas.
- **Al Instituto Nacional de Seguros: Primera.** Poner en práctica un protocolo de atención de trabajadores afectados por el Uso de Agroquímicos que acudan al Instituto Nacional de Seguros, donde se establezca que previo al cierre de un evento y en aras de proteger la salud de los trabajadores, se realice una investigación de los hechos y se solicite toda clase de pruebas, detalles y pormenores del incidente ocurrido al patrono en aras del principio laboral pro-trabajador.
- **Segunda.** Valorar la posibilidad de revisar los casos de los trabajadores que recibieron atención médica del Instituto Nacional de Seguros, pues del Informe N° IT-DMSHO-AA-303-2012, que se realizó a solicitud de la Sra. Ministra de Salud, Dra. Daisy Corrales, ante la Junta Directiva del Consejo de Salud Ocupacional, se concluyó que los síntomas que refirieron los trabajadores que presentaron durante la aplicación del Furadán, están asociados a intoxicaciones con plaguicidas organofosforados y que de las epicrisis suministradas, los diferentes médicos que atendieron a los trabajadores establecieron una relación de causa–efecto.

De especial interés en la investigación realizada fue el identificar las formas de aseguramiento actualmente vigentes para la población que trabaja usando y manipulando agroquímicos

El Sistema de Seguridad Social en nuestro país, establece la posibilidad de que las personas trabajadoras de cualquier actividad en que se desempeñen, puedan contar con la cobertura de dos seguros sociales para la protección de su salud.

10 https://www.sfe.go.cr/agroquimicos/PLAGUICIDAS_RESTRINGIDOS_Y_PROHIBIDOS.pdf

El primero de ellos, es el seguro obligatorio de salud,¹¹ administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, y que se estableció para dar atención a los riesgos derivados de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desempleo involuntario de los habitantes del territorio nacional.

El otro seguro establecido en la Constitución Política¹² y el Código de Trabajo, en la sección de Ley de Riesgos del Trabajo, es el administrado por el Instituto Nacional de Seguros, denominado "Seguro de Riesgos del Trabajo."¹³

Seguro de Riesgos del Trabajo

Todo trabajo, por más sencillo que sea, puede generar un accidente o riesgo laboral. Por esta razón, en Costa Rica todos los trabajadores deben estar asegurados obligatoriamente, con el Seguro de Riesgos del Trabajo.

Esta obligación se encuentra estipulada en el artículo 193 del Código de Trabajo, el cual establece que los patronos del Sector Público o Privado deberán asegurar a sus trabajadores contra los riesgos del trabajo, atención que será brindada por el Instituto Nacional de Seguros.

Los riesgos del trabajo, constituyen los accidentes y enfermedades que ocurran a los trabajadores, con ocasión o por consecuencia del trabajo que desempeñen en forma subordinada y remunerada, así como la agravación o reagravación que resulte como consecuencia directa, inmediata o indudable de esos accidentes y enfermedades.

El Artículo 196 del Código de Trabajo define accidente del Trabajo, como:

"todo accidente que le suceda al trabajador como causa de la labor que ejecuta o como consecuencia de ésta, durante el tiempo que permanece bajo la dirección y dependencia del patrono o sus representantes, y que puede producirle la muerte o pérdida o reducción, temporal o permanente, de la capacidad para el trabajo."

También se calificará de accidente de trabajo, el que ocurra al trabajador en las siguientes circunstancias:

- a. En el trayecto usual de su domicilio al trabajo y viceversa, cuando el recorrido que efectúa no haya sido interrumpido o variado, por motivo de su interés personal, siempre que el patrono proporcione directamente o pague el transporte, igualmente cuando en el acceso al centro de trabajo deban afrontarse peligros de naturaleza especial, que se consideren inherentes al trabajo mismo. En todos los demás casos de accidente en el trayecto, cuando el recorrido que efectúe el trabajador no haya sido variado por interés personal de éste, las prestaciones que se cubran serán aquellas estipuladas

11 Véase Ley No. 17, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social del 22 de octubre de 1943.

12 Constitución Política de Costa Rica. Artículo 66: "Todo Patrono debe adoptar en sus Empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo."

13 Ley de Riesgos del Trabajo, artículo 193. "Todo patrono, sea persona de Derecho Público o de Derecho Privado, está obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos del trabajo por medio del Instituto Nacional de Seguros, según los artículos 4 y 18 del Código de Trabajo. La responsabilidad del patrono, en cuanto a asegurar contra riesgos del trabajo, subsiste aún en el caso de que el trabajador esté bajo la dirección de intermediarios, de quienes el patrono se valga para la ejecución o realización de los trabajos."

en este Código y que no hayan sido otorgadas por otros regímenes de seguridad social, parcial o totalmente.

- b. En el cumplimiento de órdenes del patrono, o en la prestación de un servicio bajo su autoridad, aunque el accidente ocurra fuera del lugar de trabajo y después de finalizar la jornada.
- c. En el curso de una interrupción del trabajo, antes de empezarlo o después de terminarlo, si el trabajador se encontrare en el lugar de trabajo o en el local de la empresa, establecimiento o explotación, con el consentimiento expreso o tácito del patrono o de sus representantes”.

Es decir, un accidente es aquel evento que afecte la salud del trabajador, siempre y cuando ocurra a causa o consecuencia del trabajo que realice.

Por otro lado, el artículo 197 del Código de Trabajo, define como enfermedad del trabajo: *“todo estado patológico, que resulte de la acción continuada de una causa, que tiene su origen o motivo en el propio trabajo o en el medio y condiciones en que el trabajador labora, y debe establecerse que éstos han sido la causa de la enfermedad.”*

Como se indicó anteriormente, el seguro de riesgos del trabajo está a cargo del Instituto Nacional de Seguros, el cual brindará al trabajador afectado por un accidente o enfermedad, las siguientes prestaciones:

- a. Asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación.
- b. Prótesis y aparatos médicos que se requieran para corregir deficiencias funcionales.
- c. Prestaciones en dinero que, como indemnización por incapacidad temporal, permanente o por la muerte, se fijan en este Código.
- d. Gastos de traslado, en los términos y condiciones que establezca el reglamento de este Código.
- e. Gastos de hospedaje y alimentación, cuando el trabajador, con motivo del suministro de las prestaciones médico-sanitarias o de rehabilitación, deba trasladarse a un lugar distinto de la residencia habitual o lugar de trabajo. Por vía de reglamento, se fijará la suma diaria que por estos conceptos debe entregarse al trabajador, la que será revisada cada año.

Cuando la institución aseguradora disponga de centros propios, destinados a ese efecto, o contrate dichos servicios en lugares adecuados para ello, podrá sustituir esta prestación en dinero, ubicando a los trabajadores en ellos. En ambos casos, el trabajador deberá someterse a los requisitos de conducta que su estado exige. Si no lo hiciere, justificadamente, la institución no tendrá responsabilidad por las agravaciones que puedan surgir como consecuencia directa de la conducta del trabajador.

- f. Readaptación, reubicación y rehabilitación laboral que sea factible otorgar, por medio de las instituciones públicas nacionales especializadas en esta materia, o extranjeras, cuando así lo determine el ente asegurador o, en su caso, lo ordene una sentencia de los tribunales.¹⁴

Valga la pena indicar que en caso de que un trabajador tenga alguna disconformidad con el suministro de las prestaciones anteriormente mencionadas, el mismo podrá plantear la disconformidad ante la Administración del INS, el cual deberá pronunciarse en el término de quince días, de acuerdo con el Artículo 206 del Código de Trabajo, el cual establece en lo que interesa:

14 Artículo 218 Código de Trabajo.

“Emitido el seguro contra los riesgos del trabajo, el ente asegurador responderá ante el trabajador por el suministro y pago de todas las prestaciones médico-sanitarias, de rehabilitación y en dinero, que se establezcan en este Código, subrogando al patrono en los derechos y obligaciones que le corresponden. La responsabilidad de la institución aseguradora, en cuanto a prestaciones en dinero, se determinará sobre la base del monto de los salarios informados por el patrono, como devengados por el trabajador, con anterioridad a que ocurra el riesgo. Para este efecto, servirán de prueba las planillas presentadas por el patrono a la institución o cualesquiera otros documentos, que permitan establecer el monto verdaderamente percibido por el trabajador (...).

(...) El trabajador podrá plantear administrativamente, cualquier disconformidad, en relación con el suministro que la institución aseguradora haga de las prestaciones señaladas en este artículo, y ésta deberá pronunciarse al respecto, en el término máximo de quince días hábiles, contados a partir de la interposición de la manifestación por escrito del trabajador. En cuanto al cálculo y fijación de las prestaciones en dinero, el trabajador o sus causahabientes podrán aportar o señalar cualesquiera medios de pruebas que lo favorezcan”. (El subrayado no es del original).

Otro de los objetivos fue determinar si a nivel de la CCSS, INS, Ministerio de Salud, existen protocolos especiales para atender a la población que se haya visto expuesta a agroquímicos por su uso o manipulación.

PRIMERO: Se le solicitó la información respectiva mediante el envío de los siguientes Oficios:

- **Oficio No. 11562-2016** de fecha 18 de noviembre del año 2016 al Lic. Luis Felipe Arauz Cavallini, Ministro de Agricultura y Ganadería, de igual forma al Lic. Efraín Villegas Valverde, Presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Seguros.
- **Oficio No. 01711-2017** de fecha 20 de febrero del año 2017 al Dr. Fernando Llorca Castro, Ministro de Salud.
- **Oficio No. 11156-2017** de fecha 18 de setiembre del año 2017 a la Dra. Karen Mayorga Quirós, Ministra de Salud.
- **Oficio No. 15461-2017** de fecha 21 de diciembre del año 2017 al Msc. Francisco Soto Soto, Subgerente del Instituto Nacional de Seguros.
- **Oficio No. 15542-2017** de fecha 22 de diciembre del año 2017 al Dr. Daniel Salas Peraza, Director de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud.

SEGUNDO: En fechas 07 de octubre de 2016 y 17 de abril de 2017, se llevaron a cabo en las instalaciones de la Defensoría de los Habitantes reuniones con la Licda. Elizabeth Chinchilla Vargas, Representante del Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Concluida la investigación de oficio, se constataron los siguientes hechos:

PRIMERO: el Instituto Nacional de Seguros

En base a la información remitida a esta Defensoría de los Habitantes se ha constatado que el Instituto Nacional de Seguros se ha dado a la tarea de actualizar sus sistemas informáticos para el bienestar de las personas trabajadoras que laboran con agroquímicos, razón por la cual, han generado un Sistema Informático Médico Administrativo (SIMA), mediante el cual se logra un registro y reporte mensual de estadísticas que permite generar los datos de vigilancia epidemiológica nacional mismo que es remitido vía digital al Ministerio de Salud, esto se logra a través de la **boleta VE-01** y la **boleta de reporte de**

intoxicación por plaguicidas VE-03, estos datos son generados por la oficina de Estadísticas de la Red de Servicios de Salud y en cumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 37306-S de fecha 27 de agosto del año 2012 denominado **"Reglamento de Vigilancia de la Salud"**.

De igual forma el Instituto Nacional de Seguros brinda un programa de capacitación permanente en el MAG, aunado a esto a los clientes de Riesgos del Trabajo se les otorga capacitación bajo la modalidad a distancia dirigida al sector agrícola, dentro del cual incluye el tema de uso de plaguicidas, estos cursos son de forma gratuita mediante la plataforma de "Cursos Virtuales del INS."

Cuando el trabajador se expone a productos agroquímicos se procede con las mediciones de colinesterasas, mismo que es efectuado por funcionarios de la Red de Servicios de Salud (RSS) conforme lo indicado en el **"Protocolo de Atención para Pacientes con Sospecha de Intoxicación Aguda por Plaguicidas"** a todo trabajador que sea remitido con una referencia médica por intoxicación de plaguicidas se le abrirá un expediente por caso de Riesgos del Trabajo (RT) y se le remitirá de inmediato a Medicina Laboral, de igual forma se le solicitará a la empresa el informe de la investigación del caso y la ficha técnica del plaguicida manipulado.

Así mismo cuando un trabajador fuera valorado y arroje resultados de intoxicación por algún agroquímico el médico tratante podrá conforme a su criterio proceder con lo siguiente:

- a. Referencia Médica al Consultorio Médico de empresa con el detalle de lo encontrado en el paciente y las recomendaciones del caso dentro de las labores que desempeña.
- b. Carta al patrono, que puede contener una recomendación de readecuación de las funciones y dotación de equipo de protección, hasta una reubicación definitiva de acuerdo a la patología desarrollada por el paciente y su condición actual.

De acuerdo a la magnitud de la intoxicación el INS, procederá con una investigación de oficio, misma que deberá ser desarrollada por el Departamento de Gestión Preventiva en Salud Ocupacional (GESO), generando un acta al empresario con las medidas que debe implementar para corregir las mejoras y evitar futuras intoxicaciones, de ser necesario los casos pueden ser remitidos hacia el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que sean atendidos por la Dirección de Inspección del Trabajo.

En relación a las formas de aseguramiento actualmente vigentes para la población que labora en la manipulación de agroquímicos, el Instituto manifiesta que no existe un tipo de aseguramiento diferenciado para esta población, sin embargo la tarifa que se aplica al estimar el cobro de la prima si surte una variación, esto debido a la función del riesgo asociado a cada actividad.

Es relevante indicar, que durante los años 2010 y 2015 se reportó un incremento de trabajadores afectados en su salud por el uso del químico denominado Furadán el cual era utilizado en la producción de los cultivos de banano y piña, por lo que el Departamento de Asuntos Laborales de la Defensoría de los habitantes de la República tramitó una investigación a través del expediente No. 97267-2012-SI, en dicha investigación se emiten una serie de recomendaciones al Instituto Nacional de Seguros con el fin de proteger la salud de los trabajadores.

Mediante el oficio No. PE-00012-2018 con fecha 16 de enero de 2018 la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de Seguros informa que durante los años 2016 y 2017 no se evidencia en los registros de Red de Servicios de Salud, ningún caso de intoxicación como consecuencia de la manipulación del plaguicida Furadán, esto tomando como referencia los reportes de vigilancia epidemiológica de las intoxicaciones agudas por plaguicidas enviadas al Ministerio de Salud.

SEGUNDO: Ministerio de Agricultura y Ganadería. A la consulta sobre la aplicación de exámenes de toxicología laboral, se nos informa que se aplican únicamente a los funcionarios que desempeñan labores en el laboratorio del Servicio Fitosanitario del Estado, estos se efectúan 2 veces al año y a los funcionarios que tienen contacto con agroquímicos una vez al año, estos exámenes son realizados mediante la contratación de licitación pública de laboratorios especializados. Estos controles son ajustados conforme a lo indicado en el decreto ejecutivo No. 33507-MTSS del **"Reglamento de Salud Ocupacional en el Manejo y Uso de Agroquímicos"**.

En relación a la existencia de alguna normativa que regule la preparación de las mezclas y su formulación, el Ministerio indicó que al momento en que un agroquímico se registra el mismo debe cumplir con lo establecido en el "Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola" dentro de las cuales es de básica importancia cumplir con las pruebas de eficacia biológica del producto, con esto se aseguran las dosis del producto formulado contra la plaga o las plagas para la que se elaboró, control que garantiza el uso adecuado para el comercio.

Es de suma importancia indicar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería imparte cursos sobre el Uso y Manejo de Agroquímicos a los agricultores, empresas e instituciones públicas, los cuales son impartidos por el Departamento de Agroquímicos y Equipos del Servicio Fitosanitario del Estado, entre los temas que se imparten se encuentran los siguientes:

- Cómo comprar y escoger el agroquímico adecuado
- Leer y comprender la etiqueta y el panfleto
- Conocer los equipos de aplicación y boquillas a utilizar
- Conocer la dosis de agroquímico a utilizar
- Preparación de la mezcla a utilizar
- Cuidados en la aplicación
- Control de residuos
- Uso de productos registrados y autorizados para el cultivo y plaga de interés
- Almacenamiento y transporte en las fincas
- Desecho de envases y empaques vacíos
- Primeros auxilios
- Síntomas de intoxicación

De igual manera las capacitaciones son dadas a los expendedores de los agroservicios del territorio nacional, finalizado estos cursos se les entrega una credencial que los acredita por el lapso de un año, todo establecimiento que comercialice agroquímicos deberá contar con un regente, el cual por obligación debe haber participado en el curso de regencia, mismo que es impartido por el colegio de Ingenieros Agrónomos.

TERCERO: Ministerio de Salud. En información remitida a esta Defensoría de los Habitantes por parte del Ministerio de Salud, mediante el oficio No. DVS-360-2017, suscrito por el Dr. Daniel Salas Peraza, Director a.i. de Vigilancia de la Salud, se indica, que este Ministerio no tiene una normativa propia que regule los casos de intoxicación de la población trabajadora, sin embargo cada trabajador que presente un cuadro de intoxicación por plaguicidas, recibirá la atención adecuada y se procederá con la investigación epidemiológica con el objetivo de conocer los factores que lo ocasionaron y así emitir las recomendaciones necesarias, estos procesos se ajustan conforme a lo indicado en el protocolo

de " Vigilancia epidemiológica para el manejo de las intoxicaciones por plaguicidas" dentro de las pautas a seguir en este protocolo se suscitan las siguientes:

- Acciones desde la vigilancia del evento
- Investigación de campo
- Seguimiento de los casos
- Acciones comunitarias
- Manejo clínico y atención médica

El Ministerio cuenta con una base de datos en la que se constatan los casos de trabajadores y trabajadoras que han sufrido daños a su salud como consecuencia a la exposición de productos elaborados con agroquímicos, estos datos son proporcionados mediante la boleta **VE-03** la cual es de reporte obligatorio, según decreto vigente de Reglamento de Vigilancia de la Salud **No. 40556-S**.

Con base a lo anterior, durante el año 2016 se recabaron los siguientes datos de acuerdo a cada provincia y cantón del territorio nacional donde la población trabajadora sufrió afectaciones a su salud como consecuencia a la exposición de plaguicidas (los datos fueron suministrados por el Ministerio de Salud):

Cuadro 1
Número de trabajadores con afectación a la salud por intoxicación con plaguicidas durante según provincia durante el año 2016

Provincia	Casos
Cartago	1
Guanacaste	2
Limón	3
Alajuela	5
Heredia	5
Puntarenas	16
San José	19
Total	51

Fuente: Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud Costa Rica 2016

Cuadro 2
Número de trabajadores con afectación a la salud por intoxicación con plaguicidas durante según cantón durante el año 2016

Cantón	Casos
Acosta	1
Alajuela	1
Oreamuno	1
Santa Bárbara	1
Osa	1
Corredores	1
Pococi	1
San Carlos	2
Guatuso	2
Hojancha	2
Buenos Aires	2
Coto Brus	2
Guácimo	2
León Cortés	3
Sarapiquí	4
Puntarenas	4
Parríta	6
Pérez Zeledón	7
Tarrazú	8
Total	51

Fuente: Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud Costa Rica 2016

Cuadro 3
Número de Casos con afectación a la salud por intoxicación con plaguicidas durante según cantón durante el año 2016

Cantón	Casos
Mora	1
Turrubares	1
Paraíso	1
Tilarán	1
Orotina	2
Hojancha	2
Garabito	2
Los Chiles	3
Turrialba	3
Alajuela	4
Heredia	4
Guácimo	4
Puriscal	5
Sarapiquí	6
Osa	6
Corredores	6
Pococí	6
Acosta	7
San Carlos	7
Guatuso	7
Cartago	8
Puntarenas	9
Parrita	12
Buenos Aires	13
Coto Brus	16
Tarrazú	19
Pérez Zeledón	46
Total	201

Fuente: Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud Costa Rica 2016

Durante el año 2016 se presentó un incremento en las intoxicaciones laborales en el cantón de Pérez Zeledón por los siguientes plaguicidas aplicados: 50% Diazigran-Basudin (Organofosforado de acción biocida insecticida-acaricida), 16,7% Saturno (fungicida), 16,7% Gramoxone (Bipirilo).

Los estudios efectuados por el Ministerio de Salud, indican que la actividad agrícola tuvo el 45.1% de los casos presentados por intoxicaciones laborales, siendo el café la actividad agrícola con el mayor número de intoxicaciones y el cultivo del banano en segundo caso.

Cuadro 1
Costa Rica: Casos de Intoxicaciones Agudas por Plaguicidas según actividad agrícola, 2016 (Tasa por 100000 habitantes)

Tipo de cultivo	Número de casos	Tasa
Café	11	0.22
Banano	4	0.08
Plantas ornamentales	3	0.06
Arroz y palma	1	0.02
Melón	1	0.02
Palma	1	0.02
Papa	1	0.02
Sandía	1	0.02
Total	23	0.47

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección de Vigilancia de la Salud

Así mismo se reportó la provincia de San José con el mayor número de casos en el cultivo del café, a nivel cantonal Tarrazú ocupa el primer puesto con 7 intoxicaciones por plaguicidas, esto se debe a que es una zona exclusiva de esta actividad agrícola, como se indicó anteriormente el banano representa la segunda causa de intoxicaciones agudas por plaguicidas.

Cuadro 2
Costa Rica: Casos y distribución geográfica de intoxicaciones agudas por plaguicidas según el cultivo del café, 2016

Número de casos	Provincia	Cantón	Distrito
7	San José	Tarrazú	San Lorenzo San Carlos
3	San José	León Cortés	San Andrés San Isidro Santa Cruz
1	Alajuela	Alajuela	Carrizal

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección de Vigilancia de la Salud

Cuadro 3
Costa Rica: Casos y distribución geográfica de Intoxicaciones Agudas por Plaguicidas según el cultivo del banano, 2016

Número	Provincia	Cantón	Distrito
2	Puntarenas	Parrita	Parrita
1	Limón	Guácimo	Guácimo
1	Limón	Pococi	Cariari

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección de Vigilancia de la Salud

De los casos que fueron de conocimiento por el Ministerio de Salud mediante **boleta VE-03**, se puede asegurar que los trabajadores afectados recibieron la atención médica requerida, se desconoce cuántos de éstos fueron valorados por el INS, porque aún no se tiene un sistema de interconexión de información.

Es importante recalcar que el Ministerio de Salud no es un ente regulador en la comercialización de agroquímicos, sin embargo la Dirección de Productos de Consumo Humano en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería velan por el registro y regulación de los plaguicidas.

Consideraciones en relación con los objetivos originalmente planteados en esta investigación de oficio:

ÚNICO: Tal y como se menciona en los objetivos propuestos que tuvo como objeto la apertura de esta Investigación de Oficio y que corresponden a la Dirección de Asuntos Laborales, podríamos indicar las siguientes conclusiones:

- Se ha demostrado que a nivel nacional existe una importante variedad de normativa que refiere a la manipulación, venta y uso de los agroquímicos por parte de los comercios, patronos y trabajadores, mismas que son de amplio conocimiento por parte de las entidades del Estado, y que se encuentran plasmadas mediante Reglamentos, Leyes y Protocolos Internos.
- Se ha determinado, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del "Reglamento sobre Registro, Uso y Control de plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola" procede a determinar los controles existentes para la venta y comercialización de los productos generando pruebas de eficacia biológica.
- Respecto a la identificación de los productos químicos prohibidos para su venta en el país encontramos el "**Furadán o Carbofurán**" y entre los que generaron un mayor riesgo por su alto grado tóxico a la población trabajadora durante el año 2016 podemos nombrar el **Diazigran-Basudin, Gramoxone, 2.4-D y Cipermetrina**.
- Se ha constatado que tanto el Ministerio de Salud como el Instituto Nacional de Seguros poseen y aplican los protocolos especiales para atender a los trabajadores que presentan intoxicaciones agudas como consecuencia a la exposición de agroquímicos, por su parte el INS utiliza el Sistema Informático Médico Administrativo (SIMA) y actualmente el Ministerio de Salud trabaja en un sistema de interconexión para cruzar la información.
- El INS no ofrece un tipo de aseguramiento específico para la población que trabaja usando o manipulando agroquímicos, debido a que estos están cubiertos por el Régimen del Seguro de Riesgos del Trabajo conforme lo dispone el Código de Trabajo en su Capítulo IV "De la Protección de los Trabajadores".

Asuntos pendientes en el tema de agroquímicos:

A raíz de la recomendación hecha por la DHR,¹⁵ al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Ambiente y Energía, sobre la necesidad de valorar la posibilidad de firmar lo antes posible la propuesta de Decreto Ejecutivo que prohíbe el uso del Carbofurán, dado que es un plaguicida peligroso para la salud de los trabajadores, que deben aplicarlo a pesar de que se utilicen las medidas de seguridad para su aplicación.

La propuesta de Decreto Ejecutivo finalmente fue firmada y publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 234 del 4 de diciembre del 2014, bajo el número 38713-MAG-S-MINAE-MTSS. Allí se decreta la prohibición del Registro, Importación, Exportación, Fabricación, Formulación, Almacenamiento, Distribución, Transporte, Reempaque, Reenvase, Manipulación, Venta, Mezcla y Uso de Ingredientes Activos Grado Técnico y Plaguicidas sintéticos formulados que contengan el ingrediente activo Carbofurán y deroga el Decreto Ejecutivo No. 34149-S-MAG-MTSS-MINAE.

El Decreto estableció¹⁶ obligaciones puntuales para los Ministerios indicados, pero también la promulgación de varios transitorios, I, II, III, otorgando plazos para las personas físicas o jurídicas que registren,

15 Véase el Expediente No. 97267-2012-SI, en la Dirección de Asuntos Laborales. Oficio No. 03682-2014-DHR del 10 de abril del 2014.

16 Véase el Decreto No. 38713-MAG-S-MINAE-MTSS. "Artículo 11: Los Ministerios de Agricultura y Ganadería; de Salud; de

importen, exporten, fabriquen, formulen, almacenen, distribuyan, transporten, reempaquen, reenvasen, manipulen, vendan, mezclen y usen plaguicidas sintéticos formulados que contengan carbofurán. Se les dio un plazo de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, en el Diario Oficial La Gaceta, para que agotaran sus existencias en el mercado nacional. Esta finalización de la venta y distribución de este producto, debe ser verificada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Servicio Fitosanitario del Estado, a quien le corresponderá la cancelación de todos estos registros.

Y se estableció también un plazo de dos años más, a partir de la publicación del Decreto en La Gaceta, para que la actividad agrícola de la piña y el banano, pudiera buscar un nuevo agroquímico para sus cultivos. Los Ministerios de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social serían responsables de verificar por completo que este producto agroquímico ya no se utiliza en Costa Rica.

Así las cosas, queda pendiente esta verificación sobre la labor realizada por los Ministerios responsables, para lograr que el agroquímico Carbofurán ya no se utilice en Costa Rica, para protección de los trabajadores agrícolas y del medio ambiente.

2.9.2 Investigación de oficio sobre el cumplimiento de la Licencia por Lactancia Materna en 10 institucionales del Estado costarricense

En el año 2015, la Organización de Naciones Unidas aprobó en su Asamblea General celebrada en New York el 25 de setiembre del 2015, los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030. Uno de sus principios fundamentales, en que se basa esta Agenda, es el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el Estado de Derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico, y la diversidad cultural, y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida, un mundo que invierta en su infancia, y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento, un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.

Estos Objetivos entraron en vigencia a partir del 1 de enero del 2016 y guiarán las decisiones que adopten los Estados Partes de la Organización de Naciones Unidas, durante los próximos 15 años. Uno de ellos, es el fomento de la Lactancia Materna.

Es así, como la Defensoría de los Habitantes para dar seguimiento a este Objetivo, inició una investigación de oficio,¹⁷ para verificar el conocimiento y cumplimiento por parte de 13 instituciones del Estado sobre la protección de la licencia de lactancia materna establecida en diversas normas jurídicas, contenidas en el Código de Trabajo, la Ley de Fomento de la Lactancia Materna, Código de la Niñez y la Adolescencia así como las convenciones internacionales de derechos humanos, Convenios de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño, suscritas por Costa Rica.

El Código de Trabajo, regula en sus artículos del 94 al 100, la protección que se les brinda a las mujeres mediante un Fuero de Protección para la mujer embarazada o la mujer que esté en período de lactancia materna. Estos derechos laborales, tienen que ser respetados por los patronos públicos o privados.

Ambiente y Energía; y Trabajo y Seguridad Social en cumplimiento de sus Leyes y Competencias, velarán por el cumplimiento de estas Disposiciones.

17 Véase el Expediente No. 230615-2017-SI, Investigación de Oficio, en la Dirección de Asuntos Laborales, sobre el Fomento de la Lactancia Materna.

Si la trabajadora cometiere alguna falta grave durante su estado de embarazo, o durante el disfrute de la licencia por lactancia materna-, y es a partir de esta circunstancia que el patrono puede solicitar el despido ante la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, demostrando la falta cometida. Si la trabajadora es despedida¹⁸ sin que el patrono realice el procedimiento indicado, entonces puede acudir a gestionar ante el Juez de Trabajo su reinstalación inmediata en el pleno goce de todos sus derechos laborales. El artículo 97 del Código de Trabajo establece una hora como derecho de licencia por lactancia materna.

Volviendo a la investigación de oficio realizada, las instituciones que fueron escogidas para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la licencia por lactancia materna son las siguientes: Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense de Seguro Social, Poder Judicial, Universidad de Costa Rica, Instituto Costarricense de Electricidad, Ministerio de Hacienda, Instituto Nacional de Seguros, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Asamblea Legislativa, Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Todas ellas cuentan con un amplio número de mujeres trabajadoras, por lo que es de especial interés para la Defensoría de los Habitantes, el verificar el cumplimiento de la licencia por lactancia materna.

Así, dentro de la investigación que se lleva a cabo, se han enviado cartas de solicitud de informe escrito, pidiendo respuesta a las siguientes preguntas:

1. Informe bajo qué normativa interna o externa se regula el otorgamiento de la licencia de lactancia materna dentro de su Institución, explicando el procedimiento que se sigue para otorgarla.
2. Indique los requisitos que debe presentar la funcionaria a la Administración para el otorgamiento de la licencia de lactancia materna.
3. Mencione por cuánto tiempo se extiende la licencia de lactancia materna a una mujer trabajadora.
4. Informe si la Institución cuenta con un médico de empresa que brinde atención en salud a las madres trabajadoras lactantes. En caso de que exista médico, indique en qué consiste la atención que se brinda.
5. Informe si la Institución dispone de espacios o salas de lactancia materna para que las madres trabajadoras amamenten a sus hijos e hijas y/o procedan a extraerse la leche materna. En caso de que existan las salas, indique cuantas hay y en qué lugares están ubicadas. De lo contrario, indique las razones por las cuales, la Institución a su cargo, no ha implementado esta medida.
6. Indique el tiempo del que dispone la madre trabajadora lactante para extraerse la leche materna durante su jornada laboral y si éste tiempo se les descuenta de la hora de licencia por lactancia materna.
7. Informe si la Institución ha realizado capacitaciones al personal en general o sólo a las madres sobre el tema de lactancia materna, así como sobre los derechos y deberes de las funcionarias en período del goce de la licencia por lactancia materna.
8. Indique que entiende la Institución a su cargo sobre el **"Fuero de Protección de la mujer trabajadora en período de lactancia materna"**. ¿Qué acciones ha tomado o tomará la Institución para no incurrir en despidos discriminatorios?
9. Informe si dentro de las instalaciones de la Institución, se brinda información a las mujeres trabajadoras lactantes sobre el uso de fórmulas infantiles.
10. Refiérase a si las y los funcionarios o Jefaturas inmediatas o el Consultorio Médico tienen conocimiento del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de leche materna, la Ley 7432

18 Véase artículo 94 Bis del Código de Trabajo.

y la Política Nacional de Lactancia Materna. Informe si se tiene conocimiento que la alimentación con sucedáneos de la leche materna (alimentos envasados o con etiqueta, que son producidos o comercializados como complementarios en la dieta del niño o de la niña, o como sustitutos totales o parciales de la leche materna) no debe ser promovida por el personal médico ni por otros trabajadores del Sector Público y Privado, del Área de la Salud, la Educación, la Industria y el Comercio y que acciones ha promovido su Administración a nivel interno de la Institución, ello para cumplir las disposiciones que la Ley de Fomento de la Lactancia Materna.

11. Informe si su Institución ha sido denunciada por despido de mujeres embarazadas y lactantes y cuál ha sido la resolución final adoptada. Refiérase a cuántas mujeres han interpuesto esta denuncia ante las instancias administrativas y judiciales en los últimos 5 años.

Se expone en el presente informe de labores, un estado de avance de la investigación realizada, para dar a conocer algunos datos primarios sobre los hallazgos obtenidos por la Defensoría de los Habitantes, hasta el momento:

Así, según se describe en el presente cuadro,¹⁹ en cada una de estas instituciones escogidas laboran mujeres, muchas de ellas en edad fértil para poder concebir y embarazarse, lo que permite que constantemente, los patronos tengan que otorgar las licencias de maternidad y licencia de lactancia materna, para la atención de los niños y niñas que nacen cada año.

Cuadro 1: Instituciones Públicas consultadas en la IO-230615-2017-SI, Dirección de Asuntos Laborales

Cantidad de trabajadoras

Institución		Cantidad de Funcionarias
1.	Ministerio de Educación Pública	11,5731 (Cantidad de funcionarias que corresponden al Título I del Estatuto del Servicio Civil) 48,9572 (Cantidad de funcionarias que corresponden al sector docente del Título II, del Estatuto del Servicio Civil)
2.	Caja Costarricense del Seguro Social	32,527
3.	Poder Judicial	5677
4.	Universidad de Costa Rica	3491
5.	Ministerio de Seguridad Pública	3100
6.	Instituto Costarricense de Electricidad	3018
7.	Ministerio de Hacienda	1483
8.	Instituto Nacional de Seguros	1226
9.	Ministerio de Salud	1192
10.	Ministerio de Obras Públicas y Transportes.	794
11.	Asamblea Legislativa	463
12.	Ministerio de Ambiente y Energía	242

19 Cuadro levantado por la Dirección de Asuntos Laborales de la DHR. Investigación de Oficio 230615-2017-SI.

13.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	343
-----	--	-----

Los resultados preliminares de la información recibida:

1. Conocimiento de la normativa que regula la licencia de maternidad y lactancia materna:

Los resultados preliminares de la investigación realizada revelan que todas las instituciones consultadas, tienen claro que la maternidad y la lactancia materna están protegidas en nuestro ordenamiento jurídico en la Constitución Política, el Código de Trabajo, Ley General de Salud, Ley N° 7430 de Fomento a la Lactancia Materna y su reglamento, Código de la Niñez y la Adolescencia, Reglamento del Seguro de Salud de la CCSS, Reglamento para el otorgamiento de incapacidades a los Beneficiarios del Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Asimismo, estos derechos están regulados en leyes específicas de una institución como la Ley Orgánica del Poder Judicial o mediante Reglamentos internos como por ejemplo los Reglamentos Autónomos de Servicios de los Ministerios del Estado como el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes, echa de menos que las instituciones regulen el procedimiento interno que deben seguir las trabajadoras para solicitar la licencia, en donde se indique ante quien debe solicitarse la misma, los requisitos a presentar, las formas o momentos en que la trabajadora tomará la hora de lactancia materna, y si se debe efectuar o no una acción de personal.

Se pudo constatar que de las 13 instituciones consultadas, solo tres instituciones tienen regulada la licencia de lactancia materna, por medio de convenciones colectivas a pesar de que la firma de convenciones colectivas es un derecho fundamental de los trabajadores garantizado en nuestra Constitución Política y en el Código de Trabajo. Estas instituciones son la Universidad de Costa Rica, Instituto Nacional de Seguros, y la Caja Costarricense del Seguro Social (Normativa de Relaciones Laborales), siendo esta última la única institución que otorga un mayor beneficio para sus trabajadoras, pues otorga un plazo mayor al establecido en el Código de Trabajo al disponer que las mujeres trabajadoras gozaran de una hora y media diaria de licencia por lactancia materna.

Por otro lado, se consultó sobre el significado del "Fuero de protección de la trabajadora en estado de embarazo y lactancia" establecido en el artículo 94 del Código de Trabajo. Ante esta consulta la mayoría²⁰ de las instituciones señalan conocer que el Fuero es una "prohibición legal" que impide despedir a las trabajadoras en estado de embarazo o en período de lactancia, salvo por causa justificada en falta grave a los deberes del contrato, conforme a las causales del artículo 81 del Código de Trabajo, despido que debe ser puesto en conocimiento de la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y demostrar la falta, caso contrario, el despido se tendrá como discriminatorio.

2. Extensión de la licencia de lactancia materna:

Nuestro Código de Trabajo, no establece un período máximo de extensión de la Licencia de Lactancia Materna, razón por la cual, no se puede limitar la licencia a un determinado tiempo o edad del niño.

No obstante, llama la atención que no todas las instituciones públicas consultadas tienen claro que no existe límite a la licencia de lactancia, por ejemplo, en el Poder Judicial, la licencia se da por un año, prorrogado a un año más.²¹ Así también, el Ministerio de Hacienda mediante Circulares N° 006-2002 y

20 Poder Judicial, Ministerio de Seguridad Pública, ICE, MINAE, UCR, MTSS, Asamblea Legislativa, INS.

21 Informe sobre protección de la maternidad adjunto al Oficio N° 045-P-2017, Ver página 9.

N° 14-2007²² estipula actualmente que la licencia se extenderá por períodos de tres meses hasta que la persona menor de edad cumpla un año²³ y la Asamblea Legislativa limita la licencia de lactancia a dos años.²⁴

Sobre la extensión de la licencia de lactancia materna, la Sala Constitucional mediante el Voto 2011-635 ha indicado que *"el hecho de que el Art. 2 de Ley 7430 defina al lactante, como "el niño hasta la edad de doce meses cumplidos"; no implica –ni implícita ni explícitamente- que se imponga un tope máximo al período de lactancia en lo que se refiere propiamente al ámbito de las relaciones de trabajo, cuando lo cierto es que el propio Código de Trabajo, al regular expresamente el tema (en sus artículos 95 y 97), no establece tope alguno al período de lactancia."*

Es decir, que no hay un tope al período de lactancia en las relaciones de trabajo, no obstante, debemos indicar que para gozar de esta licencia es necesario que las funcionarias presenten el certificado médico que señale que el niño se encuentra en lactancia. Por lo anterior, se hace un llamado para que a las mujeres trabajadoras en licencia de lactancia materna, no se les límite el disfrute de la licencia a un período de tiempo, dado que el Código de Trabajo, solo establece un período mínimo de lactancia materna, no así un período máximo. Aunado a lo anterior, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda la lactancia materna en forma exclusiva durante los primeros 6 meses de vida y posteriormente se proporcionen a los lactantes alimentos complementarios inocuos y apropiados, junto con la continuación del amamantamiento hasta los dos años de edad o más.²⁵

3. Salas de Lactancia Materna

El artículo 100 del Código de Trabajo establece que *"todo patrono que ocupe en su establecimiento más de treinta mujeres, quedará obligado a acondicionar un local a propósito para que las madres amamenten sin peligro a sus hijos. Este acondicionamiento se hará en forma sencilla, dentro de las posibilidades económicas de dicho patrono, a juicio y con el visto bueno de la Inspección General de Trabajo"*. Es decir, el empleador o empleadora tanto público o privado está obligado a dotar de un espacio o Sala de lactancia materna.

La Comisión de Lactancia Materna, define una Sala de Lactancia Materna como aquella *"área exclusiva en una determinada institución o en cualquier lugar de trabajo para que las madres puedan dar de mamar, extraer su leche y dejarla almacenada"*²⁶ estableciendo como mínimo un espacio físico de 3m X 3m con ventilación e iluminación, natural y condiciones higiénicas adecuadas, bajo un ambiente propicio y agradable.

Aunado al Código de Trabajo, la Política Pública de Lactancia Materna de Costa Rica, establece que el amamantamiento es la norma biológica que debe orientar la alimentación del niño y de la niña, y por ende las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios a la niñez, deben garantizar las condiciones necesarias para que este grupo poblacional sea alimentado con lactancia materna, de manera exclusiva hasta los seis meses de edad y de forma complementaria hasta los dos años o más, con alimentos saludables, autóctonos y producidos en su comunidad.

22 Oficio DM-0411-2017, página 2.

23 Estas circulares se mantienen vigentes a pesar de que el Ministerio señala conocer resoluciones de la Sala Constitucional que señalan que no hay tope alguno.

24 Oficio N° AL-DVAD-OFI-0062-2017, página 3.

25 Asamblea Mundial de la Salud, Resolución 54.2

26 Comisión Nacional de Lactancia Materna, Requisitos para una Sala de Lactancia materna en centros educativos y laborales, documento extraído de la siguiente dirección electrónica: https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/lactancia/LAC_requisitos_minimos_una_sala_lactancia-29-4-2010.pdf

También se establece que las instituciones públicas y privadas deben velar por el cumplimiento de la normativa vigente relacionada con las buenas prácticas de lactancia materna, en todos los escenarios donde se tenga contacto con los niños, las niñas, sus madres y las familias.

Para conocer el nivel del cumplimiento del artículo 100 del Código de Trabajo, se consultó a las instituciones públicas investigadas, si disponían de salas de lactancia materna para sus funcionarias. El siguiente cuadro, muestra el número acreditado de estas salas en relación con el número de funcionarias que poseen las instituciones públicas consultadas:

Cuadro 2: Cantidad de Salas de Lactancia Materna en instituciones consultadas

	Institución	Cantidad Funcionarias	Salas de Lactancia
1.	Ministerio de Educación Pública	60 530	1
2.	Caja Costarricense del Seguro Social	32 527	1 Oficinas centrales, 14 en Hospitales
2.	Poder Judicial	5 677	12
4	Universidad de Costa Rica	3 491	2 (Tres en construcción en Edificios de las Facultades de Ingeniería, Odontología y Derecho)
5	Ministerio de Seguridad Pública	3 100	1
6	Instituto Costarricense de Electricidad	3 018	10 (Tienen 9 salas en diferentes edificios de San José y 1 sala ubicada en el Plantel de Barranca)
7	Ministerio de Hacienda	1 483	5 (El Ministerio de Hacienda tiene 3 Salas en San José, 1 Sala en el Edificio de la Administración Tributaria Guanacaste y una en el Edificio de la Dirección Regional Pacífico)
8	Instituto Nacional de Seguros	1 226	1
9	Ministerio de Salud	1 192	1
10	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	794	0
11	Asamblea Legislativa	463	0
12	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	343	0
13	Ministerio de Ambiente y Energía	242	0

Del cuadro anterior, podemos observar que un Poder de la República y tres ministerios no cumplen con el artículo 100 del Código de Trabajo, pues en sus instalaciones no poseen espacios destinados a la lactancia materna. Esas instituciones son la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Estas instituciones justifican su incumplimiento en el hecho de que ninguna de sus trabajadoras haya hecho ese requerimiento a la institución o en el hecho de que no se cuenta con espacio.

Además, cuatro instituciones públicas solo tienen una sala de lactancia en Oficinas Centrales a pesar de tener más de mil trabajadoras en sus planillas, una de ellas es el Instituto Nacional de Seguros (INS) que posee actualmente 1 226 funcionarias y tres Ministerios del Gobierno: Ministerio de Seguridad Pública con 3100 funcionarias, Ministerio de Educación Pública con 60 530 funcionarias y el Ministerio de Salud con 1 192 funcionarias.

Aunado a lo anterior, la Universidad de Costa Rica, institución de Educación Superior, solo tiene dos salas de lactancia materna, en todos sus edificios a pesar de tener 3 491 funcionarias en planilla.

Finalmente, podemos observar que solo cuatro instituciones de las 13 consultadas, tienen más de cinco salas de lactancia, ellas son el Poder Judicial, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). No obstante, la CCSS informó que las 14 salas están ubicadas en las Clínicas de Lactancia Materna de los Hospitales, espacio que sus funcionarias deben compartir con las usuarias externas de los servicios hospitalarios.

De los datos aportados, se puede concluir que la mayoría de las instituciones del Sector Público no cumplen con las disposiciones del Artículo 100 del Código de Trabajo, pues solo 4 de ellas manifiestan tener más de cinco salas de lactancia materna a disposición de sus trabajadoras, y además estas instituciones informaron estar realizando acciones concretas en aras de acondicionar más salas en otros edificios donde no se cuente con ellas, situación que contrasta con el conocimiento que dicen tener las instituciones de la normativa nacional e internacional que vela por la protección de la maternidad y la lactancia.

Asimismo, no existe una congruencia entre la cantidad de salas de lactancia materna y la cantidad de funcionarias en planilla, pues a mayor cantidad de funcionarias debería dotarse de mayor número de salas de lactancia materna en razón de la demanda. Así por ejemplo, el Ministerio de Educación Pública, al tener mayor número de funcionarias tanto en labores administrativas y docentes, en comparación del resto de las instituciones consultadas (pues actualmente tiene en planilla 60 530 funcionarias) debería dotar de mayor número de salas de lactancia materna no solo en sus oficinas centrales sino en las Direcciones Regionales de Educación y en los centros educativos de todo el país.

La Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría de los Habitantes, espera concluir la presente investigación de oficio²⁷ en pocos meses, con la finalidad exclusiva, de que se emitan las recomendaciones oportunas a cada Institución, a efecto de corregir las actuaciones administrativas que atentan en contra de los derechos laborales de las trabajadoras en período de lactancia materna, y que se venga a fomentar, proteger y apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, dictados por la Organización de Naciones Unidas, específicamente en cuanto al fomento de la lactancia materna.

2.9.3 Ley número 7983, Ley de protección al trabajador. Fundamento para promulgar la ley sobre los fondos de pensiones

La Ley de Protección al Trabajador,²⁸ promovida mediante la discusión del Proyecto de Ley No. 13.691, en su exposición de motivos,²⁹ se fundamentó en varios factores que se venían dando desde el año 2000 en el Sistema Nacional de Pensiones en Costa Rica. Algunos de los problemas que se vivían en ese momento, eran los siguientes:

“Problemas de cobertura.” Aunque los principales regímenes de pensiones en Costa Rica se iniciaron a mediados de siglo, la cobertura inicial era muy pequeña, y se fue extendiendo de manera gradual. En

27 IO-230615-2017-SI en la Dirección de Asuntos Laborales-DHR.

28 Ley No. 7983 del 16 de febrero del 2000. Ley de Protección al Trabajador.

29 Véase Proyecto de Ley No. 13.691, Ley de Protección al Trabajador. Asamblea Legislativa.

este medio siglo se había logrado un gran avance, lográndose una cobertura que es de las más altas en América Latina.

Aun así, queda mucho por hacer. De la población de 60 años y más, aproximadamente un 36.0% recibía una pensión de un régimen contributivo, mientras que cerca del 35.0% de la población con 65 años y más recibe una pensión de un régimen no contributivo. En otras palabras, alrededor del 30 por ciento de los costarricenses de más de 65 años no tenían ninguna pensión.”

De la población económicamente activa –en ese momento-, aproximadamente un 55.0% estaba afiliada a algún régimen de pensiones. En otras palabras: más de medio millón de costarricenses –en ese momento- estaba fuera de la cobertura de los regímenes de pensiones, y no tenía asegurado ni siquiera un ingreso mínimo para su vejez.

Indicaba el Proyecto de Ley: “Los más pobres de estos costarricenses serán protegidos, eventualmente, por el Régimen No Contributivo de la Caja, y será necesario financiar estas pensiones con nuevos recursos fiscales.”

Evasión y morosidad. *La evasión y la morosidad son dos problemas que han contribuido a debilitar los regímenes de pensiones contributivas.*

La evasión ha asumido dos formas: el no aseguramiento de muchos trabajadores, y la sub-declaración de los ingresos de los que sí están asegurados.

“...en cuanto al primer problema, cerca del 40.0% de los trabajadores asalariados del sector privado no están asegurados, a pesar de que por ley deberían estarlo el 100%.

En cuanto al segundo problema, lo que sucede es que como las pensiones se calculan con base en los 48 mejores sueldos recibidos en los cinco años previos a la pensión, algunos trabajadores y patrones declaran ingresos bajos por muchos años, y los elevan en el período final de empleo. Así, la CCSS se ve obligada a pagar pensiones altas, sin que en realidad haya recibido contribuciones adecuadas para financiarlas.

La morosidad consiste en el pago atrasado de las cuotas a la Caja, y han incurrido en ella tanto el Gobierno como las Instituciones Autónomas y la empresa privada. Los montos adeudados son de gran magnitud y el costo financiero para el Régimen de IVM es muy grande.

Madurez del régimen y elevación de los costos

Cuando se inicia un sistema de pensiones, los costos siempre son muy bajos, y los ingresos elevados. ¿Por qué? Porque en los primeros años se incorporan más y más trabajadores, y precisamente porque el régimen es nuevo, casi no hay pensionados.

En razón de lo anterior, todos los sistemas de pensiones tienen una curva de costos característica: los costos son bajos al inicio, se elevan luego de manera bastante acelerada, y se estabilizan una vez que el régimen ha alcanzado su madurez, que es cuando se ha alcanzado una proporción relativamente estable entre el número de pensionados y el número de trabajadores activos afiliados al régimen (aunque como veremos, cambios en los patrones demográficos pueden hacer que los costos en la fase de madurez de un régimen sean más altos de lo inicialmente previsto).

Mal manejo de las inversiones de la CCSS

Para enfrentar este previsible aumento en los costos, las cuotas establecidas por el IVM permitieron acumular un nivel importante de reservas. La idea era que con los rendimientos obtenidos al invertir esas reservas se pudiera sufragar algunos de los costos que se generarían en la fase de madurez del régimen. Lamentablemente, no siempre se administró bien el Fondo de Reserva, y por varios años los rendimientos del Fondo fueron negativos. Es decir, las inversiones que se hicieron resultaron en una disminución del tamaño del Fondo y no en su incremento...

La transición demográfica

"...A mediados de siglo, cuando se iniciaron los sistemas de pensiones en Costa Rica, éramos un país de familias grandes y con una expectativa de vida muy baja. La población era en promedio muy joven, y el número de trabajadores retirados muy bajo.

Una consecuencia del éxito de las reformas sociales iniciadas en aquellos años, es que la expectativa de vida ha crecido muchísimo, y se encuentra hoy a niveles comparables a los de los países desarrollados. Al mismo tiempo, al igual que ha sucedido en otros países, la tasa de natalidad ha disminuido, de manera que el número de hijos promedio por mujer ha disminuido de más de siete a menos de tres.

El resultado es que la población es más vieja, el número de personas retiradas es mayor, y que la expectativa de vida después del retiro también ha crecido de manera sustancial.

El impacto sobre los sistemas de pensiones es muy grande, porque en sistemas como los que ha prevalecido en Costa Rica, se usan las cotizaciones de los trabajadores activos para pagar las pensiones de los retirados (salvo una pequeña porción que se invierte como reservas). Y como este proceso no se ha detenido, mientras que hoy existen trece trabajadores activos por cada pensionado, en el año 2050, cuando se pensionen los jóvenes que hoy asisten a la secundaria, habrá apenas cinco activos por cada pensionado."

El modelo costarricense sugerido para el Sistema de Pensiones Complementarias

La fundamentación del Proyecto de Ley, indicó: *"...Mientras que otros países optaron por la privatización de sus sistemas de pensiones, en Costa Rica estamos proponiendo un sistema mixto, con participación tanto del sector público como del sector privado.*

Mientras que otros países decidieron utilizar de forma exclusiva los sistema de ahorro individual, eliminando el componente solidario de sus sistemas de pensiones, el sistema costarricense es también en este sentido mixto, apoyándose de manera fundamental en un régimen de ahorro colectivo, administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, pero complementándolo con cuentas individuales, tanto de ahorro obligatorio como de ahorro voluntario."

Mientras que en otros casos los costos fiscales de la reforma fueron exorbitantes, en Costa Rica recurrimos a la redistribución de cargas ya existentes, de manera que sin un aumento en las cargas sobre las planillas, logramos resolver los problemas financieros del sistema."

Estos problemas que vivía el Sistema de Pensiones, -en esa época- fue lo que generó la necesidad de aprobar la Ley de Protección al Trabajador. Aunque se hace la aclaración por parte de la Defensoría de los Habitantes que esta Ley, no solamente regula el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, sino que también vino a regular el Fondo de Capitalización Laboral, el Régimen Voluntario de Pensiones

Complementarias y Ahorro Voluntario, las Operadoras de Pensiones que administran estos Fondos, entre otros asuntos como lo es la fiscalización del Régimen de Pensiones por parte de la Superintendencia de Pensiones, que también están contenidos en esta Ley.

La reforma³⁰ contenida en la Ley de Protección al Trabajador, pretendía lo siguiente:

“Reformar y Reforzar el primer pilar. *Se fortalece a la Caja Costarricense de Seguro Social, dotándola de mejores instrumentos para combatir la morosidad, la evasión y la subdeclaración.*

Crear un segundo pilar de ahorro obligatorio. *Este pilar, que se financiará enteramente mediante la redistribución de cargas sociales ya existentes, consiste en el establecimiento de cuentas individuales de ahorro para la pensión, que vendrán a complementar las pensiones otorgadas por el Régimen de IVM. Estas cuentas de Pensiones libremente seleccionadas por los trabajadores y operarán bajo la figura de Fondos de Pensiones, separados patrimonialmente de las Operadoras, garantizando de esta manera la más estricta salvaguarda de los fondos de los trabajadores.*

Fortalecer el tercer pilar. *El tercer pilar del sistema nacional de pensiones está constituido por cuentas individuales de ahorro voluntario. En este proyecto, se clarifican y consolidan una serie de incentivos para estimular el desarrollo de este tipo de ahorros.*

Ampliar la cobertura del cuatro pilar. *Finalmente, se sientan las bases para la ampliación de la cobertura de las pensiones para las costarricenses más pobres, fortaleciendo administrativa y financieramente las pensiones no contributivas que administra la CCSS.*

La transformación del auxilio de cesantía. *El auxilio de cesantía fue concebido como un mecanismo que les permitiera a los trabajadores contar rápidamente con un ingreso al concluir una relación laboral, de manera que el trabajador tuviera medios para atender sus necesidades durante el período de búsqueda de un nuevo empleo.*

Mediante este Proyecto de Ley, el Auxilio de Cesantía será transformado. Una parte de las obligaciones patronales, equivalente al 5.33 por ciento de los salarios, seguirá rigiéndose por la normativa actual, pero el resto, equivalente al 3,00 por ciento de los salarios, será depositado en una Cuenta de Capitalización Laboral, que será propiedad indiscutible de los trabajadores. Una vez al año, los aportes correspondientes al 2,00 por ciento de los salarios serán trasladados al Fondo de Pensiones que haya sido seleccionado por el trabajador, mientras que el resto de los aportes, junto con sus rendimientos, quedarán en el Fondo de Capitalización Laboral.

*El dinero acumulado en el Fondo de Capitalización Laboral le será entregado al trabajador en el momento en que concluya su relación laboral, cualquiera que sea la causa del cese. El dinero acumulado en el Fondo de Pensiones, junto con sus rendimientos, **se utilizará para financiar una Pensión Complementaria cuando el trabajador se acoja a su jubilación.** (el subrayado no es del original).*

¿Qué es el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias?

El ROP, como se le llama al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias,³¹ es un Régimen de Capitalización individual y tiene como objetivo complementar los beneficios establecidos en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, o sus sustitutos, el Fondo de Pensiones del Magisterio Nacional,

30 Véase fundamentación del Proyecto de Ley No. 13.691, Ley de Protección al Trabajador.

31 Véase el Artículo 9, de la Ley No. 7983, Ley de Protección al Trabajador.

Poder Judicial o cualquier pensión con cargo al Presupuesto Nacional, para todos los trabajadores dependientes o asalariados.

La financiación de este Régimen, proviene de diferentes aportes:

1. El uno por ciento, establecido en el inciso b) del artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
2. El cincuenta por ciento, del aporte patronal dispuesto en el inciso a) de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, No. 4351, de 11 de julio de 1969, luego de transcurrido el plazo fijado por el artículo 8 de esa misma ley.
3. Un aporte de los patronos del uno coma cinco por ciento mensual sobre los sueldos y salarios pagados, suma que se depositará en la cuenta individual del trabajador en la Operadora de su elección.
4. Los aportes provenientes del Fondo de Capitalización Laboral, según lo establecido en el artículo 3 de esta Ley.³²

¿Qué es el Fondo de Capitalización Laboral?

Es la obligación que se establece para todo patrono, público o privado, que deberá aportar a un Fondo de Capitalización Laboral,³³ un 3% calculado sobre el salario mensual del trabajador. Este aporte deberá hacerse durante todo el tiempo de la relación laboral sin límite de años.

Algunas quejas o consultas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes en este periodo, por parte de las personas trabajadoras, que desean acceder al retiro del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarios:

Primero: expectativa de retirar todo el dinero ROP al momento de pensionarse. Una de las primeras reclamaciones que han sido presentadas por algunas personas trabajadoras,³⁴ ante la Defensoría de los Habitantes en los últimos meses, refiere a consultas y denuncias, relativas a obtener al momento del retiro de la vida laboral por acogerse a la pensión, la totalidad del monto que corresponde al Fondo del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP).

Las personas alegan que, aparte de ser su derecho, es su dinero y que ese dinero ya lo tienen destinado para varios propósitos. (se subraya lo dicho por los trabajadores).

A pesar de que este supuesto se encuentra –sumamente claro en la Ley de Protección al Trabajador, los beneficiarios de estos Fondos cuentan con información errónea sobre el retiro total de estos dineros al momento de pensionarse.

La Defensoría de los Habitantes ha venido estudiando este problema, y considera que ha existido falta de información de parte de las Operadoras de Pensiones y también de la SUPEN.³⁵ Quienes no han informado en forma clara y correcta al trabajador o la trabajadora, sobre el destino de estos recursos. Hasta el momento, los estados de cuenta mensuales que envían, han generado una falsa expectativa, haciéndole creer al beneficiario, que al momento de su jubilación, van a recibir la totalidad del monto que se identifica como “saldo actual”. En ningún momento se ha aclarado –por parte de las Operadoras de Pensiones- que de estos dineros se girarán como una pensión complementaria a la que obtenga el

32 Artículo 3, “Creación de fondos de capitalización laboral. Todo patrono, público o privado aportará a un fondo de capitalización laboral, un tres por ciento (3%) calculado sobre el salario mensual del trabajador. Dicho aporte se hará durante el tiempo que se mantenga la relación laboral y sin límite de años”.

33 Véase el artículo 3, Ley No. 7983 del 16 de febrero 2000. Ley de Protección al Trabajador.

34 Véase el Expediente No. 247733-2017 en la Dirección de Asuntos Laborales-DHR.

35 Superintendencia de Pensiones.

trabajador(a) de la CCSS o de cualquiera de los otros Regímenes para los cuales haya cotizado la persona trabajadora, esta información no ha sido clara, ni apegada a las disposiciones legales que regulan la entrega de estos dineros, contenidos en la Ley de Protección al Trabajador.³⁶

Hasta el momento, en 18 años, desde la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, el Fondo se ha venido alimentando, por lo que los beneficiarios han acumulado montos que oscilan entre los 5 millones y hasta los 25 millones de colones o más.

La gran confusión también se da, ya que la misma Ley de Protección al Trabajador, estableció en uno de sus Transitorios,³⁷ la posibilidad de que todas aquellas afiliadas al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, que se pensionaran entre el año 2000 y 2010, podían retirar la totalidad de sus dineros acumulados en sus cuentas individuales. Sin embargo, el transitorio citado, finalizó en el año 2010 por lo que a partir de esa fecha, solamente se otorgará una pensión complementaria al monto de la pensión de la Caja Costarricense de Seguro Social o que haya sido obtenida por cualquier otro Régimen de Pensiones.

Según información suministrada por la SUPEN a la Defensoría de los Habitantes, son muy pocas las personas afiliadas que en estos próximos años, van a poder retirar su fondo en forma total una vez que se pensionen.

Para la Defensoría de los Habitantes es importante, hacer ver a los afiliados a estos Fondos de Pensiones Complementarias –y que puedan estar prontos a pensionarse- que no deben comprometer estos dineros para adquirir deudas u otro tipo de proyectos a invertir, pues no se dispondrá de la totalidad de los recursos a la hora de pensionarse, sino de un monto adicional como complemento a la pensión que les gire la CCSS, o el Régimen de Pensiones, por el cual se pensionaron.

Segundo: desconocimiento de muchos de los afiliados a este Fondo, sobre las tres alternativas establecidas para retirar el Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria (ROP). Ha podido determinar la Defensoría de los Habitantes, que muchas de las personas trabajadoras también, mantienen desconocimiento, que una vez que adquieran su derecho a pensionarse, existen diferentes alternativas que han sido establecidas en la Ley de Protección al Trabajador, sobre como retirar los dineros correspondientes a la pensión complementaria. Pese, a que nadie puede alegar ignorancia de la Ley³⁸ el desconocimiento en muchos casos se está dando. Razón por la cual, considera la Defensoría que es necesario –en esta sección- repasar las disposiciones contenidas en la Ley 7983.

36 Véase el Artículo 20. Ley de Protección al Trabajador. “Condiciones para acceder a los beneficios del Régimen Obligatorio de Pensiones. “Los beneficios del Régimen Obligatorio de Pensiones se obtendrán una vez que el beneficiario presente, a la operadora, una certificación de que ha cumplido con los requisitos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social o del Régimen público sustituto al que haya pertenecido. En caso de muerte del afiliado, los beneficiarios serán los establecidos en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte o el sustituto de este. Cada operadora tendrá un plazo máximo de noventa días naturales para hacer efectivos los beneficios del afiliado. El incumplimiento de esta obligación se considerará como una infracción muy grave para efectos de imponer sanciones. Cuando un trabajador no se pensione bajo ningún régimen, tendrá derecho a retirar los fondos de su cuenta individual al cumplir la edad establecida vía reglamento, por la Junta Directiva de la CCSS. En este caso, los beneficios se obtendrán bajo las modalidades dispuestas en este capítulo. No obstante, la Junta Directiva de la CCSS podrá establecer un monto por debajo del cual puede optarse por el retiro total.”

37 “Transitorio XIII. Los afiliados al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias que se pensionen dentro de los diez años siguientes a la vigencia de esta ley, podrán retirar la totalidad de los fondos acumulados en sus cuentas en el momento de pensionarse.”, Ley de Protección al Trabajador.

38 Artículo 129 de la Constitución Política de Costa Rica, que señala: “Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.

El artículo 20³⁹ de la Ley citada, indica que una vez que la persona trabajadora haya reunido los requisitos establecidos por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social o cualquier otro Régimen Público sustituto al que haya pertenecido (Magisterio Nacional, Poder Judicial o cualquier Régimen con cargo al Presupuesto Nacional de la República), cada Operadora de Pensiones dispone de 90 días para hacer efectivos los beneficios del afiliado.

Según disposiciones contenidas en el Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual No. 842 del 26 de marzo de 2010, se establecen tres alternativas, como beneficios:

- Renta Permanente.
- Retiro Programado.
- Rentas Vitalicia.

La Renta Permanente.⁴⁰ El pensionado disfruta mensualmente de los rendimientos del dinero acumulado en la cuenta individual. En caso de muerte del afiliado el saldo de los ahorros se entregará a los beneficiarios.

El Retiro Programado.⁴¹ Para calcular la pensión complementaria en esta modalidad, se toma el dinero total acumulado en el ROP y se divide entre los años de expectativa de vida (calculados actuarialmente).

Sobre el Retiro Programado, existen dos modalidades:

Retiro Programado personal: consiste en tomar el dinero total del ROP, dividirlo entre los años de expectativa de vida y ese monto anual se divide entre 12, que será el monto para recibir cada mes. En caso de fallecimiento del trabajador, el saldo del fondo se distribuirá entre sus beneficiarios.

Retiro Programado con Reserva para beneficiarios: Se calcula igual que el personal, con la diferencia de que no se hace sobre la totalidad de los recursos, sino sobre un porcentaje de los fondos acumulados en la cuenta individual. El saldo se utilizará a favor de los beneficiarios.

Renta Vitalicia. Pensión mediante la cual el afiliado contrata con una aseguradora autorizada en el país, el pago de la pensión de conformidad con las condiciones establecidas en el contrato que se firme para ese propósito. La Operadora transfiere los recursos del ROP a la aseguradora seleccionada.

Lo más importante, es que el afiliado, una vez que adquiere su derecho a su pensión, según lo estipulado en el Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual,⁴² cuenta con un plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la recepción de la comunicación del derecho a la pensión complementaria, para pedir ante su Operadora de Pensiones la modalidad de pensión que quiere, que le giren.

Si el afiliado al ROP⁴³ no manifiesta su elección sobre la pensión que quiere, en el plazo establecido, se entenderá que ha seleccionado la modalidad de renta permanente en la Operadora donde está adscrito.

39 Ley No. 7983, Ley de Protección al Trabajador.

40 SUPEN. Boletín Informativo. Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria.

41 Idem.

42 Véase el artículo 32 del Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual. Reglamento No. 999 del 25 de setiembre de 2012. "Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero."

43 Véase el artículo 35 del Reglamento de Beneficios del Régimen de Capitalización Individual. Reglamento No. 999 del 25 de setiembre de 2012. "Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero."

2.9.4 Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. La Junta Nacional de Pensiones de Gracia del MTSS estuvo paralizada por algún tiempo

La Defensoría de los Habitantes inició de oficio una investigación,⁴⁴ para llegar a determinar las posibles causas que estaban impidiendo que se reactivará, -dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-, la Junta Nacional de Pensiones de Gracia. Por denuncias recibidas de varios habitantes, se informó a la Defensoría que esta Junta había dejado de sesionar desde el año 2015, ello a falta del nombramiento de uno de los miembros integrantes de la misma. Como producto de esa falta de decisión interna del Ministerio, no se estaban otorgando revisiones de pensiones de las personas que gozan de una pensión de gracia, ni tampoco se estaban otorgando el traspaso de las pensiones por derecho sucesorio.

El señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en respuesta a esta investigación, remitió Oficio en fecha 28 de octubre del 2016, en donde informó a la Defensoría, sobre lo ocurrido con la Junta Nacional de Pensiones de Gracia, e indicó lo siguiente:

"...es necesario dejar acreditado, que es cierto que la Junta de Gracia durante algunas semanas estuvo imposibilitada legalmente para lograr la integración que le permitiera sesionar como en derecho corresponde. La Junta de Gracia, no había sesionado en razón de que desde el mes de enero 2016 hasta el mes de abril 2016, aproximadamente se nombraron 3 Oficiales Mayores distintos y el miembro propietario y suplente de la Tesorería Nacional, no había sido designado por el Ministerio de Hacienda, además de que la publicación del nombramiento del actual Oficial Mayor de este Ministerio, no se publicó con la celeridad que este Despacho hubiera querido.

No obstante, el 29 de setiembre del 2016, se publica dicho acuerdo de nombramiento en el Diario Oficial La Gaceta y a partir de esa fecha se ha venido sesionando para un total de 50 expedientes vistos, muchos de los cuales ya han sido notificados a las partes interesadas. Además, para una próxima reunión ya cuenta con 25 resoluciones pendientes para firmar, razón por la cual, debe entenderse que la problemática que existió semanas atrás ya fue superada..."

La Defensoría de los Habitantes concluyó la investigación⁴⁵ sobre la Junta Nacional de Pensiones de Gracia, y determinó que mediante el Acuerdo No. 030-2016 del MTSS se nombró a los funcionarios que formarían parte de esta Junta, siendo que como Oficial Mayor y Director General Administrativo y Financiero el Ministerio, nombró al señor Ciro Barboza Toribio, y como Miembra Suplente a la señora Mavis Arley Castro. En igual sentido, se designó a la señora Yara Vanessa Jiménez Fallas, como miembra propietaria ante la Junta Nacional de Pensiones de Gracia, en representación de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, a la fecha, esta Junta Nacional de Pensiones de Gracia, opera con normalidad en la tramitación de sus competencias.

2.9.5 Acoso laboral: sector privado requiere de una mayor protección del Estado

En seguimiento de los avances que ha tenido el tema de acoso laboral u hostigamiento laboral en nuestro país, se tiene que durante el año 2017, las denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes han disminuido considerablemente. Sobre esta temática solamente, se reportan 13 quejas.

44 Véase el Expediente No. 221865-2016-SI.

45 Véase el Oficio No. 14830-2017-DHR del 8 de diciembre del 2017.

Esta disminución de casos, obedece a los resultados beneficiosos que está dando la estrategia de tramitación de estas quejas⁴⁶ llevada a cabo a lo interno de la Dirección de Asuntos Laborales y la estrategia de incidencia,⁴⁷ dirigida a las dependencias del Sector Público, con la finalidad de crear conciencia en la creación de acciones a lo interno de las Instituciones, con miras a mitigar los efectos que ocasiona el acoso laboral.

La estrategia que se implementó en el año 2010 ya está dando resultados favorables. Hoy día, sobre el tema del acoso laboral, las denuncias que se reciben son evaluadas, analizadas y revisadas para determinar si el relato de la víctima contiene los elementos que configuran el hostigamiento laboral. En muchos casos, luego de leer la denuncia, se ha citado a las víctimas para entrevistarlas y para poder determinar el grado de violencia que están sufriendo. En igual sentido, si el caso es de riesgo extremo para la víctima, se ha solicitado, por parte de la Defensoría de los Habitantes al Jerarca de la Institución donde labora la víctima, la aplicación de alguna medida cautelar en protección de su vida, salud física y mental.

Además de éste análisis, la Dirección de Asuntos Laborales acompaña y asesora a la víctima durante el curso del procedimiento administrativo de investigación. No significa, específicamente, que la Defensoría de los Habitantes, la va a representar como abogada dentro del Proceso de Investigación interna, pues ello no se puede hacer en razón del alto número de expedientes que se reciben, sobre otros temas de Derecho Laboral. Pero en todo momento, si se está atento para asesorarla en las pruebas pertinentes que puede aportar y se le aconseja durante el curso del procedimiento.

Uno de los mayores problemas que se presentó en el pasado con la investigación de las quejas por acoso laboral, era que en muchas instituciones del Sector Público los Jerarcas no habían cobrado importancia de la necesidad de investigar todo tipo de quejas que llegarán a sus Despachos, en donde una víctima estaba denunciando actos de acoso laboral. En igual sentido, el desconocimiento del tema hacía que no se contara con una oficina en cada Ministerio o Institución, que pudiera recibir las quejas, ni contaban tampoco, con el personal idóneo con conocimiento técnico sobre la temática. Por esta circunstancia, años atrás se daba una desatención absoluta de las quejas, lo que ocasionaba la no investigación de las denuncias, circunstancias que generaban una doble victimización de las víctimas y una seria impunidad de las personas agresoras, que no eran sancionadas.

En este año 2017, producto del trabajo implementado por la Defensoría de los Habitantes, sobre el tema del acoso laboral, se ha trabajado muy duro en brindar una asesoría permanente a los funcionarios de dependencias del Sector Público, así como también, la implementación de talleres sobre el tema de acoso laboral, ya se cuenta con material impreso y con una mayor capacitación de las personas trabajadoras, lo que permite que un mayor número de empleados públicos tenga pleno conocimiento sobre las manifestaciones del acoso laboral, sobre la prohibición de estos actos de violencia laboral, y sobre todo que estas agresiones ocasionan serias lesiones a las víctimas de acoso laboral y también serios problemas a la estructura organizativa de los Ministerios de Gobierno e Instituciones Autónomas y demás dependencias estatales. A la fecha se han promulgado 17 reglamentos internos, que vienen a prevenir, regular y sancionar el acoso laboral en el Sector Público.

En el último año, dos instituciones acogieron las recomendaciones dadas por la Defensoría de los Habitantes, y han promulgado reglamentos que vienen a sancionar el acoso laboral.

Una de ellas, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA),⁴⁸ a quien se le recomendó mediante el envío del oficio de fecha 18 de noviembre del 2016, la necesidad de realizar internamente

46 Véase, Capítulo I, denominado "Introspectiva de los 25 años de la Defensoría de los Habitantes."

47 Idem.

48 Véase Expediente No. 158524-2014-SI, Dirección de Asuntos Laborales-DHR.

todas las gestiones necesarias para que, dentro del menor tiempo posible, iniciara la redacción de un Reglamento que regule el acoso laboral. Lo anterior, en protección de los derechos de todos los trabajadores y trabajadoras y con la finalidad de que estos funcionarios se desempeñen en un ambiente libre de violencia. En esa oportunidad también se le sugirió, que ese Reglamento, establezca un procedimiento de investigación que no dure más de seis meses en su tramitación, con la finalidad de evitar serias secuelas en las víctimas de estos actos. Ello de acuerdo a las disposiciones contenidas en las convenciones internacionales de derechos humanos.

Ante la petición puntual, hecha por la Defensoría de los Habitantes, el AyA, ha manifestado, mediante el envío del oficio de fecha 27 de marzo del 2017, que ha cumplido con las recomendaciones emitidas por la Defensoría, en cuanto a la promulgación del Reglamento que venga a regular el hostigamiento laboral, el cual ya fue aprobado y publicado en el Diario Oficial La Gaceta, Alcance No. 14 de fecha 24 de enero del 2018.

Otra de las instituciones, a la cual la Defensoría de los Habitantes le hizo una recomendación puntual, para dar seguimiento a las acciones de una reforma al Reglamento Autónomo de Servicios fue la Dirección General de Migración y Extranjería.⁴⁹ La finalidad era que esa institución pudiera introducir una norma interna en su reglamento, que venga a regular, prevenir y sancionar las acciones de acoso laboral en esa dependencia. A la fecha, la Dirección General de Migración y Extranjería, informó el 23 de enero del 2018, que se procedió a confeccionar el acuerdo de nombramiento de la Comisión para la reforma del Reglamento Autónomo de Servicios de la Dirección General de Migración y Extranjería, que será la encargada de realizar la propuesta de modificación del citado reglamento.

Así las cosas, se espera que durante el transcurso de este año, ya se pueda contar con la reforma hecha al Reglamento Autónomo de Servicios, para que la DGME, pueda contar con estas normas que regulen las acciones de acoso laboral en esa dependencia.

El acoso laboral en el sector privado

En el sector privado el acoso laboral también se da, solo que es más difícil que las personas trabajadoras puedan presentar sus denuncias ante su patrono, para que los casos puedan ser investigados. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su Manual de Procedimientos de la Inspección Nacional del Trabajo,⁵⁰ establece la posibilidad de que los trabajadores y trabajadoras de la empresa privada puedan denunciar actos de hostigamiento laboral en las sedes regionales u Oficinas del MTSS.

Una vez recibida la denuncia por parte de la Inspección del Trabajo del Ministerio, sus inspectores realizan una inspección al centro de trabajo para verificar si la empresa cuenta con procedimientos internos para la recepción y atención de denuncias por hostigamiento laboral. Cuando existe el procedimiento interno en la empresa, el inspector previene al patrono mediante acta de inspección y prevención, para que se aplique el procedimiento interno establecido y se hagan efectivos los derechos de la víctima.

En dicha acta debe consignarse expresamente "la prohibición de despido", que protege al trabajador(a) que ha solicitado el auxilio de la inspección del trabajo, de acuerdo con el artículo 12 del Código de Trabajo. Adicionalmente, el inspector asesora al denunciante y le indica que debe presentar la denuncia siguiendo el procedimiento establecido en el centro de trabajo. Cumplido el plazo otorgado por el inspector, se apersona al centro de trabajo para verificar si la empresa ha atendido la reclamación del trabajador. En caso de incumplimiento, elabora un informe dirigido al Jefe Regional, a fin de que éste

49 Véase el Expediente No. 192143-2015. El Oficio No. 00205-2017-DHR de fecha 10 de enero del 2017.

50 Véase la Directriz No. 1677 del 3 de enero del 2001. "Manual de Procedimientos de la Inspección Nacional. MTSS."

proceda a presentar la denuncia ante los tribunales competentes. Se debe informar y asesorar a la persona denunciante para que acuda a la vía judicial a plantear el proceso ordinario.

Asuntos pendientes en el tema del acoso laboral

Considera la Defensoría de los Habitantes que a pesar de que hay avances significativos en el Sector Público, mediante la promulgación de reglamentos internos que vienen a prevenir, regular, investigar y sancionar las acciones de acoso laboral, hay que seguir avanzando para que todas las dependencias estatales sigan promulgando estos Reglamentos. Sin embargo, en el caso del Sector Privado, -donde se ubica el mayor número de personas trabajadoras- si es oportuno revisar los Proyectos de Ley que actualmente gozan de un Dictamen Afirmativo en dos Comisiones Legislativas, para unificar los mismos y poder promulgar finalmente la Ley que se requiere. Claro que a la fecha, es importante revisar las reglamentaciones que ya han sido dadas.

2.10 Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos

2.10.1 Informe de gestión del mandato de Educación en Derechos Humanos

La Defensoría, en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, acumula una valiosa y variada experiencia en el campo de la educación en derechos humanos, durante sus 25 años de existencia, en cumplimiento del mandato que establece su Ley de creación y los Principios de París definidos para estas instituciones.

Esta responsabilidad se asume teniendo claras las limitaciones históricas de la sociedad costarricense en este campo, pues sin temor a equivocación podemos afirmar que el derecho a la educación se incorpora a la vida nacional como responsabilidad del Estado sin contemplar hasta hace poco tiempo dentro de las acciones de política pública, la educación en derechos humanos y cuando se hace, se incorpora de manera fragmentada. Además, es un esfuerzo que se realiza fundamentalmente en la educación pública (primero, segundo, tercer ciclo y educación diversificada), no así en la educación técnica y superior.

Por esta razón, tenemos grandes retos como sociedad para eliminar las manifestaciones de misoginia, xenofobia, homolebótransfobia, aporofobia, y todas las manifestaciones de odio y discriminación que se muestran en un abanico de variedades. Este esfuerzo deliberado de la educación formal e informal para construir y sostener una cultura de paz, donde el respeto a la dignidad de los seres humanos, sea el motor que guía el desarrollo nacional, garantizando igualdad de oportunidades para todos y todas, no ha estado presente de manera clara y contundente en la educación formal ni tampoco en la informal.

La historia reciente del país nos desnuda como una sociedad que tiene grandes desafíos para cumplir con la aspiración de llegar a constituirse en una sociedad inclusiva, de oportunidades para las personas, donde se respeten las diferencias y el dolor ajeno producto de la desigualdad y la falta de oportunidades. Se hace manifiesta la necesidad de una educación que sea capaz de mover voluntades individuales y colectivas para provocar los cambios que el país requiere para transitar por la senda de la igualdad de oportunidades.

La Institución en estos últimos años define y consolida una estrategia de intervención en este campo que guía y orienta el trabajo, con tres ejes de acción: el primero de ellos concentra las acciones impulsadas desde y para la sociedad civil con el objetivo claro de buscar el empoderamiento de la ciudadanía y su capacidad de incidir en un desarrollo nacional más incluyente. El segundo eje lo constituye la acción desarrollada con la institucionalidad pública para consolidar el Estado Social de Derecho con una gestión pública que ponga al ser humano en el centro del desarrollo nacional y garantice y proteja los derechos

y libertades de todas personas. Finalmente, el tercer eje de acción lo constituyen las acciones de información y comunicación deliberadas para impulsar los cambios culturales que la sociedad requiere para avanzar en la eliminación de las manifestaciones que estigmatizan.

2.10.1.1 Primer eje, acciones impulsadas desde y para la sociedad civil

Rendición de cuentas y evaluación participativa

Cada vez más los esfuerzos colaborativos con la sociedad civil enriquecen y en ellos se aprende y se visibilizan nuevos desafíos. Este proceso dio inicio producto de la coordinación de la Defensoría con FOCEVAL (Fomento de capacidades de evaluación en países seleccionados de América Latina, con el apoyo técnico financiero de la Cooperación Alemana) y MIDEPLAN. La Institución inserta en esta dimensión la experiencia y propuesta metodológica que venía años atrás con el Programa de Redes de Personas Usuaras de Servicios Públicos, primero como una forma de trasladar la información y resultados que se generaban desde las evaluaciones que dirige y coordina el MIDEPLAN, y posteriormente incorporando acciones de evaluación participativa, que incorporan a la sociedad civil como un nuevo actor.

Después de un proceso de selección, las Juntas de Salud de la Región Caribeña fueron designadas para impulsar esta experiencia modelo de evaluación participativa, y propusieron analizar el protocolo de prevención y atención de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en la atención y prevención del cáncer en el Valle de la Estrella. Para ello recibieron capacitación y formaron equipo con dos funcionarias públicas del mismo programa evaluado, con un resultado satisfactorio: hallazgos y recomendaciones que posibilitan un diálogo con conocimiento de lo que hay que mejorar en el servicio. El Consejo Regional de Juntas de Salud propuso que el estudio se hiciera en el Área de Salud del Valle de la Estrella, apoyados por otras Juntas de otras áreas. Así el grupo evaluador contó con representantes de Guácimo, Siquirres, Limón, Matina con el fin de que los aprendizajes no se concentraran en un área sino que se pudiera contar con replicadores en el Consejo Regional de Juntas de Salud.

Esta evaluación fue una experiencia novedosa y de empoderamiento ciudadano en la cual 7 personas durante más de 7 meses agendaron un trabajo de calidad, dos de ellas de la CCSS y 5 de las Juntas de Salud, denominado equipo de evaluación, que contó con el soporte de un especialista en evaluación participativa y una facilitadora gracias al apoyo del proyecto FOCEVAL, más un equipo de apoyo conformado por MIDEPLAN, FOCEVAL y la Defensoría.

Este proceso reforzó el conocimiento y la cohesión de grupo en tanto capacitó en evaluación y trabajo en equipo, no así la capacidad de formulación de estrategias políticas, esto requeriría capacitación para potenciar su papel de interlocutores válidos con el Sector Público. El impacto más importante de este proceso es dejar las bases de una cultura de la evaluación, de la negociación y de la rendición de cuentas en un colectivo que tiene influencia en una plataforma comunitaria de la Región.

En diciembre del 2017, la Defensoría participó en el II Encuentro de la Plataforma Regional de Foceval en la ciudad de Guanajuato, México. Esta participación responde al papel que cumple la Defensoría en el Marco del Proyecto FOCEVAL Costa Rica, introduciendo a la dinámica de Evaluación Nacional el concepto y práctica de la evaluación participativa. En el espacio de Plataforma Regional (América Latina) se alcanza compartir elementos respecto a la incorporación de la sociedad civil en procesos de evaluación de política pública, particularmente a partir de la experiencia realizada con las Juntas de Valle la Estrella. En el intercambio, la Plataforma, como en la conferencia organizada por RELAC, se identificaron oportunidades de colaboración para el desarrollo de capacidades en evaluación en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La sociedad civil organizada en el seguimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos

En este periodo la Defensoría da seguimiento a una deuda pendiente respecto a la participación de la sociedad civil en la revisión y elaboración de los Informes del país frente a los compromisos asumidos en materia de derechos humanos por el Estado costarricense a través de la ratificación de los convenios y tratados internacionales, tanto del Sistema Interamericano como del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, así como del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que recibe el país después de ser examinado para identificar los niveles de cumplimiento alcanzados.

El decreto N° 36776-RE establece la responsabilidad del Poder Ejecutivo de conformar la Comisión Interinstitucional para coordinar el seguimiento e implementación de estas obligaciones. Esta Comisión tiene a su vez la responsabilidad de constituir un órgano asesor, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de igual forma establece la constitución de una entidad permanente de consulta para la participación directa y efectiva de la sociedad civil en los procesos de discusión y análisis de los informes que presenta el país, situación que no había logrado hacerse efectiva. Por tal razón se considera importante destacar algunos de los avances alcanzados durante este año.

La Comisión Interinstitucional, con el respaldo del Sistema de Naciones Unidas y el acompañamiento de la Defensoría, construyen un mecanismo de registro para que la sociedad civil, conforme la instancia de consulta antes mencionada. Concluido este proceso se inscriben 61 organizaciones de la sociedad civil. Este bloque de organizaciones se constituye oficialmente como ente de consulta de sociedad civil para el trabajo que realiza la Comisión Interinstitucional. La Comisión Interinstitucional se compromete a convocar dos veces al año a la plataforma de sociedad civil para presentar los informes respectivos de acuerdo a la agenda internacional del país en materia de derechos humanos. La Defensoría valora positivamente esta acción de cumplimiento y dará seguimiento y acompañamiento al trabajo durante el resto del año 2018.

Proyecto de prevención contra el VIH/sida en poblaciones claves

El «Fondo Mundial de Lucha contra el sida, tuberculosis y malaria», apoya el Proyecto: “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 de los Habitantes (DHR) firmó un convenio de cooperación con HIVOS (Receptor Principal de los fondos) por medio del cual la Institución se integra como parte de la respuesta del país, en esta materia. La intervención consiste fundamentalmente en el acompañamiento de estrategias orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil, de manera que se propicie un diálogo con la institucionalidad en la garantía de los derechos humanos; orientado a la generación de un entorno favorable para la efectiva contención de la epidemia y eventualmente, en la reducción de la prevalencia del VIH.

En el año 2017 se le da seguimiento a la validación de productos construidos colectivamente con la sociedad civil, como lo es un plan de incidencia política de las organizaciones de diversidad sexual y VIH, que prioriza en el análisis y observaciones a dos proyectos de Ley que se encuentran en la corriente legislativa (uno sobre identidad de género y otro sobre discriminación), así como un compendio jurídico digital sobre protección de derechos de las poblaciones clave. Se elaboró y validó una estrategia de información y comunicación sobre derechos humanos y mecanismos de denuncia para estas poblaciones. Paralelamente, se dio inicio a la conformación de una red de personas usuarias de servicios públicos (modelo construido por la Defensoría) para el monitoreo e incidencia ciudadana que garantice el cumplimiento del derecho a la salud en un ambiente de respeto y no discriminación particularmente de la población trans. Para este año se proyecta la conformación de una segunda red de personas usuarias

de servicios en la GAM, y dar seguimiento al grupo de Puntarenas, de manera que se alcance un diálogo entre sociedad civil e institucionalidad para la identificación de problemas e incidencia en la mejora continua de los servicios, partiendo de los grupos de base comunitaria.

2.10.1.2 Segundo eje, acciones de apoyo a la Institucionalidad Pública

Red de Educación en Derechos Humanos

La Red de Educación en Derechos Humanos (REDH) es un colectivo integrado por instituciones y organizaciones que buscan incidir de manera permanente para consolidar procesos de Educación en Derechos Humanos (EDH) en distintos espacios de la vida nacional, considerando que ésta es una herramienta esencial para cumplir con los compromisos del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas. Si bien la REDH ha sido impulsada por la DHR, la iniciativa se ha venido consolidando gracias a que las instancias representadas, que año con año se involucran de una manera más responsable y comprometida.

Durante el año 2017 y con el propósito de señalar la urgencia de atender el vacío de una Política Nacional de Educación en Derechos Humanos, la Red concluye la redacción de un documento titulado: "Bases para una Política Nacional de Educación en Derechos Humanos". Este documento ha sido sometido a revisión y consulta por parte de personas expertas en la temática para ser nutrido y complementado. Así mismo, se ha logrado constituir alianzas estratégicas para que por medio de un Decreto Ejecutivo se establezca un equipo responsable de dar seguimiento a la formulación de esta Política Nacional. De esta manera se busca que al finalizar el año se cuente con un documento base debidamente consultado y con un Decreto Ejecutivo redactado para su revisión, aprobación y firma, con el propósito de garantizar la elaboración de la Política Nacional de EDH y su Plan de Acción.

En el ámbito de la comunicación, la REDH inicia una importante coordinación con un equipo de estudiantes de la Universidad ULACIT para buscar canales adecuados que apoyen y refuercen la trasmisión de mensajes sobre la importancia de conocer y vivir una cultura respetuosa de los derechos humanos en nuestro país, utilizando el espacio que nos abren las redes sociales para interactuar e incidir también en la población.

Acciones de Educación en Derechos Humanos con el MEP

Durante varios años y de manera sostenida se lleva a cabo un trabajo conjunto con el MEP en el campo de la EDH, con el objetivo de contribuir en la construcción espacios inclusivos, libres de todas las formas de violencia y discriminación. De esta forma, se acompaña y da seguimiento al proyecto «La Voz Estudiantil», dirigido a estudiantes migrantes incorporados en la educación secundaria, por medio de encuentros de estudiantes de diversas nacionalidades, y distintos centros educativos, donde se promueven espacios de convergencia y cohesión, en los que se desarrollaron contenidos sobre igualdad de oportunidades, no discriminación e inclusión social, en un espacio de escucha empática.

El trabajo con más de 70 participantes (incluyendo estudiantes y personal docente), tanto del Gran Área Metropolitana (GAM) como de otras regiones del país, posibilitó la escucha de las voces estudiantiles desde el enfoque de derechos humanos, propiciando la integración y considerando el valor de la interculturalidad. Uno de los productos de estos encuentros es la construcción de un listado de situaciones de la vivencia diaria de esta población en el sistema educativo costarricense, con el propósito de contribuir con la integración. La Dirección de Vida Estudiantil presenta los resultados a las autoridades del MEP y al Consejo Nacional de Migración, para tomar las acciones que correspondan.

Se acompañan otras iniciativas o programas consolidados que se llevan a cabo en los centros educativos para fortalecer la EDH, permitiendo que el personal docente cuente con información y herramientas metodológicas para que espacios como el Festival Estudiantil de las Artes, "Yo me apunto" y Servicio Comunal Estudiantil, entre otros, e incorporen así el enfoque de derechos humanos en su quehacer. Desde el 2013 por ejemplo, se impulsa una estrategia de largo plazo, orientada a cumplir con este propósito en el marco del programa de Servicio Comunal Estudiantil, que en décimo año (académicos) y Undécimo (Colegios Técnicos Profesionales), los y las estudiantes deben desarrollar un aporte a la comunidad de 30 horas, como requisito de graduación.

Durante el año 2017, dando continuidad a esta iniciativa; "Yo Promuevo Derechos", se desarrollaron talleres en la zona sur (colegios de Osa, Palmar Norte, Buenos Aires y Rey Curré) y en el GAM, impactando a una población de 122 participantes (docentes y estudiantes). Esta iniciativa se ha validado como un modelo efectivo para la incorporación del enfoque de DDHH en los proyectos de Servicio Comunal Estudiantil a nivel nacional.

Además se coordinó un proceso con el Departamento de Salud y Ambiente de este Ministerio, en respuesta a necesidades sentidas en centros educativos que solicitan acompañamiento en la incorporación en el sistema educativo de personas de la población LGBTI. Se inició acompañando a un colegio para que sea una institución amigable con la diversidad, y luego creció a 17 el número de colegios pidiendo el mismo acompañamiento. Además de la capacitación al personal de direcciones, departamentos de orientación y personal docente, se realizaron dos encuentros con estudiantes trans, gays y lesbianas, con la colaboración de la Universidad de Costa Rica (UCR), fortaleciendo el sentido de pertenencia y evitar la expulsión del sistema de esta población. En total se desarrollaron 6 actividades, impactando a grupo de 30 funcionarios y funcionarias de 17 centros educativos, junto a 20 estudiantes. Para el año 2018 se han previsto actividades de seguimiento, que permitan acompañar fundamentalmente a los y las estudiantes para prevenir la expulsión del sistema educativo, producto de la discriminación y el maltrato que reciben en el entorno educativo.

Prevención y atención de la discriminación racial en los centros educativos

La Defensoría, en conjunto con el MEP, la UCR, el Comisionado de Asuntos Afro de Casa Presidencial, la OIM y COLIPRO diseñó y ejecutó el taller denominado "Hacia Centros Educativos Libres De Discriminación Racial", cuyo objetivo es "concientizar y sensibilizar a la población docente y técnico-docente nacional en el reconocimiento del racismo y la discriminación como fenómeno social y sobre las posibles formas de combatirlo propiciando la convivencia pacífica y respetuosa en una sociedad multiétnica y pluricultural". Es un curso presencial de 40 horas con 5 ejes temáticos:

- a. Orígenes del racismo. Sociedad colonial hispanoamericana. África, esclavitud. Las personas afrodescendientes en Costa Rica.
- b. Indigenismo, migración y convivencia democrática. Xenofobia.
- c. Racismo y discriminación racial, enfoque de derechos humanos. Diversidad cultural.
- d. Educación intercultural.
- e. Mecanismos de prevención, detección, protección y responsabilidad ante situaciones de racismo y discriminación racial.

Esta iniciativa abarca las regiones de: Nicoya y Santa Cruz, Cartago-Turrialba-Los Santos, San José Central y Heredia, Limón y Sulá, Guápiles y Sarapiquí, San José Norte y Desamparados, Pérez Zeledón y Grande de Térraba y Coto. Con una cobertura de 200 personas participantes en 8 cursos.

Frente a las situaciones de discriminación racial y racismo en los centros educativos, se plantea como necesario para la segunda fase, la definición de los mecanismos de prevención y garantía de derechos que los centros educativos deben tener para lograr la erradicación del racismo y el abordaje de las denuncias por discriminación racial, a este mecanismo se le ha denominado "protocolo", que ha de ser adoptado por las autoridades del MEP para que sea aplicado en los centros educativos. En el curso se dedica una sesión a la discusión de este tema, estos insumos serán tomadas en cuenta a la hora de definir este mecanismo. Esta será una herramienta a disposición del personal docente y administrativo, para evitar la inacción al justificar desconocimiento ante las situaciones de afectación de derechos humanos a la igualdad, libertad, dignidad y no discriminación, de niñas, niños y adolescentes por razones étnico-raciales, de nacionalidad, de color de piel y de origen.

Capacitación en materia de derechos de las poblaciones LGBTI

A partir del Decreto Ejecutivo 38999, la institucionalidad pública del país se declara como un espacio libre de discriminación y respetuoso de la diversidad sexual. El artículo 3 del Decreto establece que dentro del plan de trabajo que debe presentar cada comisión institucional en esta materia, se deben "desarrollar procesos de capacitación dirigidos a las personas servidoras del Poder Ejecutivo sobre los Derechos Humanos de la población LGTBI". Esta obligación hizo que las solicitudes de capacitaciones a la Defensoría en este tema, se incrementaran de manera importante, lo que sobrepasó la capacidad de respuesta. Esto obligó a implementar una estrategia para lograr impactar en la mayor cantidad de instituciones, con el diseño de cursos a las instituciones. Se desarrollaron dos cursos de dos días cada uno, en donde participó personal del SINEM, Municipalidad de Santa Ana, Banco Nacional y Junta de Protección Social.

Hacia un manual de estilo con enfoque de derechos humanos, por tanto inclusivo y no discriminatorio, SINART

Particular interés reviste el trabajo desarrollado a solicitud del SINART, ante la urgencia de buscar un acercamiento con los medios de comunicación para impulsar su participación en el cambio cultural que el país requiere en materia de derechos humanos. En el proceso de construcción del manual de estilo se desarrolló un proceso participativo para promover el análisis sobre el accionar de los medios de comunicación del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), y a su vez identificar los mecanismos para que este esfuerzo pionero orientado hacia la autorregulación responsable, tenga presentes los compromisos del Estado costarricense en materia de derechos humanos. Se parte de la importancia de que esta iniciativa sea sostenible en el tiempo y se consolide, para ello es necesario generar una revisión permanente para aportar a la construcción de mensajes que fortalezcan una sociedad democrática, solidaria y respetuosa de los derechos y la dignidad de todas las personas sin discriminación alguna. Se efectuaron 6 sesiones de trabajo con la asistencia de 41 personas en los talleres y en la sesión de devolución. El objetivo fue facilitar un espacio para dar contenido de manera colectiva a los Principios de la Ley constitutiva del SINART dentro de una perspectiva actualizada, en el marco de los avances normativos y conceptuales en cuanto a derechos humanos se refiere.

A partir de la responsabilidad social y misión educativa que poseen los medios de comunicación públicos en la construcción de una sociedad solidaria, justa y democrática, este tema debe ser de atención prioritaria dentro del SINART. También fue importante revisar los conflictos, nudos y tensiones en el ejercicio de la comunicación, información y entretenimiento, en un proceso participativo que contó con el apoyo

y acompañamiento de la Defensoría y sin zanjar del todo las fisuras, un equipo del SINART produjo un manual de estilo que fue conocido y revisado por todo el personal. En ese sentido, la Defensoría aportó insumos para la incorporación del Enfoque en Derechos Humanos en el instrumento.

El Estado y sus agentes tienen la responsabilidad de hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos y la no discriminación hacia la población en general, el SINART como medio de comunicación público tiene una gran responsabilidad en este campo, en tanto es un agente portavoz de que "el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan."¹

La revisión de los principios contemplados en la Ley del SINART fue un norte permanente para identificar que los derechos humanos, siendo indivisibles e integrales, no pueden analizarse sin reconocer siempre el derecho a la información, la libertad de expresión y de prensa, al derecho a la educación y la cultura en su diversidad, el derecho al desarrollo, identificando la marginalidad que muchas veces enfrentan algunos grupos o poblaciones que han sido históricamente invisibilizadas.

Escuela Judicial: seguimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH, para el caso Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación *in vitro*") vs. Costa Rica, en conjunto con la Escuela Judicial se desarrolla un proceso de capacitación al personal del Poder Judicial desde el 2015. El curso se denomina "Taller Derechos Humanos y Derechos Sexuales y Reproductivos", y es de aprovechamiento de 48 horas, una parte virtual y otra presencial. En estos tres años de trabajo coordinado, 111 profesionales del Poder Judicial han aprobado este curso, lo que incluye, jueces y juezas principalmente de las Áreas de Familia, Penal, Violencia Doméstica y Medicatura Forense, así como del Ministerio Público, Defensa Pública y OIJ. Adicionalmente, para dar cumplimiento al acuerdo de la solución amistosa del caso Gómez Murillo y otros vs. Costa Rica, en el 2016, donde la Corte, solicita al Estado entre otras medidas: "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; en cumplimiento de estas disposiciones se solicita a la Defensoría y al Escuela Judicial que se amplíe el proceso de formación a personas funcionarias de la CCSS y el Poder Ejecutivo.

Para tales efectos, se incorporaron a los cursos de la Escuela Judicial, seis personas funcionarias del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social, (CENDEISS) todas ellas con capacidades de asumir un rol de facilitación para el 2018 y así dar cumplimiento a las medidas solicitadas por la Corte en el acuerdo antes mencionado.

Seguimiento a las municipalidades de la Región Chorotega en materia de hostigamiento sexual

Durante el año 2017, se realizaron visitas a cuatro de las municipalidades de la Región Chorotega con las que se había trabajado en el año 2016, sobre la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Las municipalidades que se atendieron en este período, Santa Cruz, Carrillo, Hojancha, Liberia y Bagaces.

1 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>

Estas visitas se realizaron en conjunto con la Oficina Regional Chorotega del INAMU, con el objetivo de dar seguimiento a las acciones que estas entidades realizan para dar cumplimiento efectivo de dicha ley. Con cada municipalidad, se tuvo una sesión de trabajo con las funcionarias o funcionarios directamente encargados de impulsar la reglamentación o bien las modificaciones que se deben realizar a la luz de la reforma que se hizo a la Ley en el año 2010. Se conocieron las acciones que impulsan; se abordaron dudas, se aclararon los procedimientos y se brindó asesoraría jurídica además de analizar la forma en que cada institución incorpora las recomendaciones que la Defensoría ha formulado como buenas prácticas en esta materia.

Coordinación entre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para la articulación del trabajo en promoción y defensa de las poblaciones LGBTI (Federación Iberoamericana de Ombusman)

La defensa y promoción de los derechos fundamentales de poblaciones históricamente vulnerabilizadas es una labor permanente para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como es el caso de la Defensoría de los Habitantes. En los últimos años las organizaciones activistas por los derechos de las poblaciones LGBTI han venido avanzando y fortaleciendo sus demandas hacia la institucionalidad. En este contexto, la labor de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) exige articulación tanto con otras instituciones y organizaciones a nivel nacional como también a nivel regional. De tal forma y con el apoyo de la organización PROFIO, la Agencia de Cooperación Alemana GIZ e HIVOS se llevó a cabo un encuentro internacional con sede en San José, Costa Rica. Para la realización de dicha iniciativa, la Defensoría fue responsable de la organización técnica y logística, cuyo objetivo general fue promover la protección de los derechos de la comunidad LGBTI (personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex) por parte de las Defensorías del Pueblo en Latinoamérica; y examinar los desafíos del trabajo conjunto entre las Defensorías y la comunidad LGBTI a través de las "Buenas Prácticas Identificadas". Se busca generar un impacto de incidencia política, así como de mejora del entorno legal, social y político para el ejercicio de los derechos de estas poblaciones en Costa Rica.

En el marco de dicho encuentro se llevó a cabo el Foro llamado: "Latinoamérica avanza en el respeto de los derechos de las poblaciones LGBTI" con una participación de alrededor de 195 personas de 40 instituciones públicas, 18 organizaciones de sociedad civil y 4 agencias de Naciones Unidas. Estuvieron presentes la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil (PFDC), Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de Ecuador, Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

Se valora, también, el impacto del intercambio que representantes de las INDH tuvieron con ONGs costarricenses, ya que sabemos que las experiencias y conocimientos compartidos con estos colectivos constituyen un impulso, apoyo e inspiración para continuar el trabajo permanente que realizan hacia la garantía de sus derechos. Se realizaron dos encuentros: la primera actividad se llevó a cabo el 3 mayo de 2017 y estuvo coordinada por el Frente por los Derechos Igualitarios (FDI), la segunda el 4 de mayo del mismo año y consistió en una visita a las instalaciones de TRANS VIDA para conocer más cerca el trabajo con mujeres trans. En seguimiento de esta iniciativa, el trabajo articulado entre las INDH de la región se llevó a cabo un segundo Encuentro en Guatemala con los siguientes resultados:

- a. Se fortalece la articulación entre las INDH de países centroamericanos para la reflexión y acción del trabajo en la materia que ocupa al encuentro realizado.
- b. Se cuenta con información de primera mano sobre las experiencias en otros países latinoamericanos acerca de observatorios sobre crímenes de odio, desafío pendiente de construir en Costa Rica.
- c. Se reconoce la necesidad de plantear una estrategia regional por parte de las INDH para hacer frente a los discursos de odio y anti derechos que en estos tiempos se han recrudecido en todos los países de la región.
- d. Se amplía los espacios de comunicación entre representantes de INDH de México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, Bolivia, Argentina y Costa Rica. Se divulga la propuesta de Declaración conjunta que busca el apoyo de las autoridades de las INDH de la Región para consolidar un trabajo articulado y comprometido en la defensa y promoción de los derechos humanos de las poblaciones LGBTI.
- e. Se avanza en la redacción de un Protocolo de Atención que oriente y fortalezca el servicio de las poblaciones LGBTI que se acercan a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Región.
- f. Se complementa la recopilación de buenas prácticas realizadas por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos con nuevas iniciativas.

2.10.1.3 Tercer eje, otras formas de divulgación y sensibilización

Exposiciones fotográficas

La Defensoría (DHR) impulsa un concurso de fotografía en el 2015 con el objetivo de promover nuevas acciones de Educación en Derechos Humanos que contribuyan a propiciar espacios de reflexión sobre el respeto a los derechos humanos en los entornos cercanos de la población, evidenciando otras formas de mirar la realidad por medio de las capturas fotográficas. En el 2016 el tema de fondo de la convocatoria fue el "Discurso de las Cuatro Libertades", del expresidente de los Estados Unidos al Congreso en 1941, conocido como el discurso de las cuatro libertades: Libertad de expresión, Libertad de culto o creencias, Libertad de vivir sin penuria y Libertad de vivir sin miedo. En la primera edición 2015 el tema que convocó fue "La pobreza: un desafío para la paz". Ambas ediciones generaron importante material fotográfico, razón por la cual se tomó la decisión en el año 2017 de realizar acciones de EDH utilizando este material. Se realizaron exposiciones en los nuevos Centros Cívicos para la Paz de Jacó y La Cruz de Guanacaste, con el propósito de contribuir a que estos espacios cumplan con los propósitos para los cuales fueron construidos. En esta ocasión se contó con la asistencia de más de 250 personas, fundamentalmente población adulta mayor, niños, niñas y jóvenes. En estos espacios y utilizando el material fotográfico se realizaron talleres de derechos humanos dirigidos a 75 personas menores de edad, de los centros educativos de la zona.

Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida

En el 2017 se conmemoró el XXV aniversario de este Premio, iniciativa que cumple con el objetivo de contribuir a generar cambios en la sociedad costarricense para avanzar hacia la consolidación de una sociedad más solidaria y respetuosa, reconociendo los esfuerzos individuales y colectivos, realizados por personas, organizaciones, comunidades, instituciones y sector privado.

La sostenibilidad del Premio se basa en el esfuerzo conjunto de las universidades estatales, el CONARE y la DHR; que asumieron el reto de trabajar coordinadamente para llevar adelante esta iniciativa. Este año se recibieron 31 candidaturas en variados campos de acción.

Uno de los logros más significativos de esta edición fue la amplia participación de candidaturas de todas las provincias de Costa Rica, se tuvo una importante representación de zonas rurales y en el área metropolitana destaca la representación de iniciativas desarrolladas en zonas prioritarias.

Campaña para el respeto de las personas adultas mayores: “La indiferencia también es violencia”

En materia de derechos humanos todas las temáticas tienen gran relevancia. Sin embargo, para la generación de campañas dirigidas a la sensibilización y reflexión es necesario focalizar los esfuerzos y direccionarlos muy claramente para lograr el impacto que se busca. En este sentido, en el año 2017 se toma la decisión de abordar la problemática de la violencia hacia las personas mayores en nuestro país, considerando la urgencia de visibilizar una de las situaciones en la que cotidianamente se vulneran derechos fundamentales.

Según los datos con los que cuenta la Defensoría, durante el año 2017, de enero a setiembre, el Sistema de Emergencias 911, registra 3877 reportes de agresiones relacionados con personas adultas mayores, destacan 1383 por violencia psicológica intrafamiliar y 1571 por violencia física intrafamiliar, que superan los 196 por abuso patrimonial. El CONAPAM reporta 284 intervenciones o apersonamiento requeridos para la atención de casos de esta naturaleza en lo que va del año, en comparación con 398 atendidos en el 2016 y 320 en el 2015.

En el último trimestre del 2016, el informe de resultados rendido por el Servicio de Orientación Social Legal de la Asociación Gerontológica Costarricense, reporta 23 consultas sobre violencia física y psicológica, 14 de abandono y negligencia y 28 de abuso patrimonial, enfatizando que la violencia es el tema de mayor consulta, seguido por el de la salud.

Frente a esta realidad y gracias al fortalecimiento de la alianza con la Agencia de Publicidad La Tres se diseña, produce y difunde la campaña “La indiferencia también es violencia”. El diseño y producción de la campaña fue responsabilidad de dicha agencia y se llevó a cabo bajo la dirección técnica de la DHR. Estas acciones de parte de la empresa privada, fueron realizadas de manera total y absolutamente gratuita, enmarcándose dentro del concepto de responsabilidad social empresarial que caracteriza a la empresa privada moderna y que es compatible con la promoción de los derechos humanos y la búsqueda de una sociedad más inclusiva.

El objetivo de la Campaña: “La indiferencia también es violencia” fue generar conciencia y reflexión en la sociedad costarricense, sobre las diversas manifestaciones de violencia que experimentan las personas adultas mayores, así como hacer un llamado a la sociedad para hacer efectivo el pleno goce y disfrute de los derechos que les corresponden a las Personas Adultas Mayores en igualdad de condiciones y oportunidades.

Se considera fundamental incluir en este informe el reporte generado por el Departamento de Prensa de la Defensoría de los Habitantes, de manera que se pueda dimensionar la cobertura en medios que se logró obtener a partir de dicha iniciativa, la misma fue noticia en 9 medios de prensa internacionales y 10 medios de prensa nacionales. Además, se realizó una entrevista en vivo en Telenoticias con la entonces Defensora de los Habitantes, Montserrat Solano Carboni, y una entrevista en Telefides, oportunidades en las que se aprovechó para reforzar el mensaje de la campaña.

Por primera vez, la Defensoría logra contar con el apoyo necesario para pautar dicha Campaña en espacios televisivos de alta audiencia como es el caso de Teletica Canal 7, uno de los canales de más alta

difusión en Costa Rica, quienes de manera gratuita se sumaron al esfuerzo para generar conciencia y reflexión por una sociedad libre de violencia hacia las personas mayores.

En cuanto a las redes sociales de la Defensoría, el primer vídeo (miércoles 15 de noviembre) en Facebook alcanzó a 225.000 personas y se compartió 853 veces. El segundo vídeo (lunes 20 de noviembre) en Facebook alcanzó a 75.323 personas y se compartió 177 veces. También se compartió en las redes sociales de una serie de organizaciones de la sociedad civil.

El lanzamiento de la campaña tuvo una amplia cobertura en medios, tanto a nivel nacional como internacional. Se citan algunos ejemplos:

- Agencia de Noticias EFE: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/costa-rica-lanza-una-campana-para-concienciar-sobre-el-respeto-a-los-mayores/20000013-3439546#>
- Iberoamerica.net (Agencia Iberoamericana de Noticias): <http://www.iberoamerica.net/nicaragua/prensa-generalista/elnuevodiario.com.ni/20171116/noticia.html?id=bOpW7hn>
- Reconquista.mx (México): <http://reconquista.mx/costa-rica-lanza-una-campana-para-concienciar-sobre-el-respeto-a-los-mayores-el-nuevo-diario/>
- DH Noticias (México): <https://www.youtube.com/watch?v=5NCnk0KlapY>
- WRadio (Colombia): <http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/costa-rica-lanza-una-campana-para-concienciar-sobre-el-respeto-a-los-mayores/20171115/nota/3638245.aspx>
- Hsbnoticias.com (Colombia): <http://hsbnoticias.com/noticias/internacional/costa-rica-le-apuesta-campana-para-concienciar-sobre-el-re-369042>
- ElVenezolano.cr: <https://goo.gl/vNhwFV>
- Telenoticias: https://www.teletica.com/178386_violencia-contra-los-adultos-mayores-aumento-en-costa-rica-en-el-2017 y <https://goo.gl/nDB6M8>
- NC Once: <https://goo.gl/nMA4Am>
- Noticias Repretel: <https://goo.gl/uNUGJi>
- ExtraTV42: <https://www.youtube.com/watch?v=RyXHpoRRjoA&app=desktop>
- Radio Monumental: <http://www.monumental.co.cr/2017/11/20/4-mil-llamadas-ingresaron-al-9-1-1-por-situaciones-de-violencia-hacia-adultos-mayores-durante-2017/>
- Semanario Universidad: <https://goo.gl/th9cvb>

Finalmente, valga conocer el total de personas capacitadas por la Dirección de Promoción y Divulgación en 2017: 4334, como se observa en el cuadro a continuación:

Por región:		En el extranjero:	
Atlántica	326	Guatemala	100
Central	3.138	México	35
Chorotega	189		
Huetar Norte	70		
Pacífico Central	307		
Sur	184		

2.11 Dirección de Asuntos Jurídicos

2.11.1 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 respecto de los requerimientos que le formule la o el Defensor de los Habitantes y el o la Defensora Adjunta. La naturaleza de esta función, la cual es 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 y su independencia de criterio, asegurada desde la propia Ley General de la Administración Pública para garantizar su rol como órganos de control interno que aseguren que los actos, decisiones y actuaciones de la institución que les son consultados, son adoptados con plena sujeción al ordenamiento jurídico y en congruencia con los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, ejerce una función consultiva a solicitud de las direcciones de defensa, la Dirección de Planificación, la Dirección Administrativa y sus departamentos, la 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 agrupado esas actividades en ámbitos diferenciados, tal y como se desarrolla a continuación.

2.11.2 Ámbito de la actividad judicial

La Defensoría de los Habitantes ejerce su función de defensa de los derechos e intereses de los habitantes desde el ámbito de competencia que le es propia y también en el judicial, empleando al efecto todas las herramientas jurídicas que le otorga su propia ley de creación en el artículo 13 así como en general el ordenamiento jurídico, particularmente la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el Código Procesal Contencioso Administrativo. En su conjunto, estos cuerpos normativos reconocen a la institución una amplia legitimación procesal para incoar todo tipo de procesos judiciales, herramienta que da sentido a la función de control objetivo de legalidad y de constitucionalidad de toda conducta administrativa del sector público.

En tal sentido, a la Dirección de Asuntos Jurídicos le corresponde gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales en que intervenga en ejercicio de la función de defensa en este escenario. Un recuento de tales procesos es presentado a continuación.

Acciones de inconstitucionalidad

Defensoría solicitó ante la Sala Constitucional anular la normativa que regula la DIS (Expediente N° 18-003078-0007-CO)

La Defensoría presentó una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley General de Policía, Ley N° 7410 del 26 de mayo de 1994 y el Decreto Ejecutivo N° 32522 del 27 de julio de 2005, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional, por violentarse una serie de disposiciones y principios contenidos en la Constitución Política y en instrumentos de derecho internacional.

En este sentido, la Defensoría expuso ante el tribunal constitucional que la normativa que regula la DIS resulta insuficiente y posee serios vacíos respecto a las limitaciones bajo las cuales debe operar, lo cual representa un riesgo y una amenaza a los derechos humanos. Se alegó además que existen una serie de parámetros de derecho internacional que establecen estándares mínimos bajo los cuales deben operar estos órganos, los cuales el país está incumpliendo pese a ser de acatamiento obligatorio por establecer garantías más amplias que las que tutela el propio ordenamiento interno.

Sobre el particular, en la acción de inconstitucionalidad se enfatizó que el artículo 7 de la Constitución Política establece un principio respecto a la jerarquía que poseen los instrumentos internacionales de carácter general, al referirse expresamente que éstos tendrán autoridad superior a las leyes.

Por otra parte, en el artículo 48 se equiparan al mismo rango de la Constitución Política los instrumentos de carácter internacional que versen sobre temas de derechos humanos. Incluso, la Sala Constitucional ha reconocido que en la medida en que estos instrumentos tutelen en mayor grado los derechos de las personas, entonces aquellos podrán alcanzar un rango supraconstitucional, tal como se refiere de seguido: *"los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución."*¹

En suma a lo anterior, la Defensoría recalcó que la Sala Constitucional ha aceptado incluso la aplicación de convenciones y declaraciones no suscritas por Costa Rica, y del llamado *soft law* -reglas o principios sin valor vinculante propias del derecho internacional- en cuanto ofrezcan una protección superior o específica a ciertos derechos.²

En este sentido, es importante referir que existen varios instrumentos propios del *soft law* que establecen una serie de parámetros mínimos o estándares de referencia con base en los cuales deben operar los servicios de inteligencias alrededor del mundo, entre los cuales destaca el Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, del Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas.

1 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 1319-97.

2 Por ejemplo, respalda la Sala las resoluciones de habeas corpus interpuestos por personas privadas de libertad con base en lo dispuesto en las "Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos" de Naciones Unidas, o el tema del derecho a la paz lo ha fundamentado con base en Declaraciones adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Dicho informe, denominado "*Recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión*", justamente contiene una serie de parámetros mínimos que regulan el actuar de los servicios de inteligencia.

Al confrontar la escasa normativa interna que refiere al funcionamiento de la DIS, con los parámetros o estándares mínimos que Naciones Unidas desarrolló a partir de la emisión del documento de buenas prácticas, la Defensoría concluye y sostiene la postura ante la Sala no sólo de que las normas existentes son inconstitucionales, sino también que la omisión o los vacíos que existen en la normativa, representan por sí solos una amenaza a los derechos humanos, y al bloque de constitucionalidad, pues sin duda, la falta de una definición adecuada es caldo de cultivo para abusos por parte de la Administración.

La Sala Constitucional dio curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta, mediante resolución N° 2018-003839 de las 9:15 horas del 7 de marzo de 2018.

Recursos de amparo interpuestos por la Defensoría de los Habitantes

Defensoría acude ante la Sala Constitucional por considerar que la retención indebida de cuerpos con ocasión de la huelga del Poder Judicial violenta derechos fundamentales (Expediente N° 17-011496-0007-CO)

En el mes de julio de 2017 la Defensoría presentó un recurso de amparo contra el Departamento de Medicina Legal del OIJ, esto por cuanto, en razón de la huelga que llevaba adelante el Poder Judicial en aquel momento, dicha dependencia se negaba a entregar los cuerpos de las personas fallecidas a sus familiares, impidiendo con ello darles sepultura o realizar las honras fúnebres correspondientes.

Entre los fundamentos contemplados en el recurso, se planteó la violación al derecho a la integridad personal, señalándose que la retención ilegítima de los cuerpos de las personas fallecidas incidía de forma directa en una de las dimensiones del derecho a la integridad personal de las y los familiares, como es la integridad moral.

De igual forma, el recurso se planteó argumentando la violación a la libertad religiosa y de culto, por considerarse que la práctica de los ritos religiosos, como lo sería el acto de dar digna sepultura a un familiar fallecido, es pieza integral y fundamental de dichas libertades.

Finalmente, se estableció en el recurso de amparo que el mismo debía acogerse por cuanto el derecho a la huelga no puede, bajo ningún supuesto, obstaculizar la prestación de los servicios públicos esenciales, y que la entrega de cuerpos constituía un servicio esencial.

Este recurso de amparo fue declarado con lugar, por la dilación en la práctica de las autopsias, la entrega de los cuerpos y las actas de defunción de las personas fallecidas que se encontraban acumuladas en la Morgue Judicial con ocasión de la huelga. La sentencia íntegra se halla actualmente en fase de redacción.

Defensoría interviene ante la Sala en favor del derecho a la atención en salud de hermanas que padecen una enfermedad rara (Expediente N° 17-017563-0007-CO)

La Defensoría acudió ante la Sala Constitucional para interponer un recurso de amparo en favor de dos hermanas que padecen una enfermedad que por su baja incidencia a nivel mundial, está clasificada como una enfermedad rara, denominada enfermedad de Pompe. Como se detalló en el apartado de la Dirección de Calidad de Vida, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se oponía a brindar el medicamento denominado *Myozyme*, entre otras cosas, por su alto costo e impacto en las finanzas de la institución y por alegar insuficiencia de estudios clínicos que acreditaran la eficacia y seguridad del tratamiento.

Luego de varios intentos infructuosos ante el tribunal constitucional para que reconociera su derecho al tratamiento con el medicamento ya referido, situación originada en la ausencia de un médico tratante que sostuviera ante ese órgano la imperiosa necesidad del medicamento, un doctor del Hospital México recetó el medicamento, a contrapelo de la reiterada denegatoria por parte del Comité de Farmacoterapia. Como era de esperar, la CCSS rechazó la solicitud, por lo cual la Defensoría decidió acudir nuevamente ante la Sala Constitucional a fin de hacer valer los derechos de las habitantes.

El tribunal constitucional, basado en el principio de prevalencia del criterio del médico tratante, declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto por la Defensoría, mediante resolución N° 2018-000262 del 16 de enero de 2018. Las habitantes ya iniciaron el tratamiento médico.

Solicitudes de informe a la Defensoría por parte de la Sala Constitucional en carácter de prueba para mejor resolver

Sala Constitucional solicitó a la Defensoría rendir informe sobre caso vinculado con el basurero público de Blanquillo (Expediente N° 17-007221-0007-CO)

La Sala Constitucional le solicitó a la Defensoría rendir un informe, en carácter de prueba para mejor resolver, sobre las acciones llevadas adelante en la institución a fin de atender la denuncia presentada en contra del basurero de Blanquillo, ubicado en Oreamuno de Cartago.

La Defensoría informó a la Sala respecto a la recepción de dos denuncias vinculadas con el caso particular. En cuanto a la primera denuncia, se informó al habitante que el asunto no podía ser atendido en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de la Defensoría, el cual dispone que la Institución no podrá conocer las quejas sobre las cuales está pendiente una resolución judicial. Lo anterior por cuanto, el propio denunciante informó que el caso estaba siendo ventilado en sede jurisdiccional.

Sobre la segunda denuncia interpuesta, se informó a la Sala que se requirió a la habitante presentar la documentación probatoria de respaldo. Dado que esta gestión no fue atendida, se procedió con el cierre y archivo del asunto.

Este recurso de amparo aún no ha sido resuelto por parte de la Sala Constitucional.

Sala Constitucional solicita informe a la Defensoría sobre accesibilidad a transporte público (Expediente N° 17-001179-0007-CO)

Una persona habitante acudió ante la Sala Constitucional a fin de oponerse a la falta de facilidades para personas que, aunque no utilizan sillas de ruedas, tienen dificultades de movilización y por tanto se les

complica el uso del servicio público de autobús mediante la rampa que poseen dichas unidades. Esto por cuanto, el recurrente manifestó padecer obesidad así como una serie de padecimientos que le dificultan movilizarse, y sin embargo no se le permite utilizar la rampa de los autobuses por no utilizar silla de ruedas. El tribunal constitucional admitió el recurso de amparo, y le solicitó a la Defensoría rendir un informe en carácter de prueba para mejor resolver.

La Defensoría expuso su criterio técnico sobre el tema en general, señalando que la decisión del Consejo de Transporte Público del MOPT de no permitir el uso de la rampa a personas que no usen silla de ruedas viola el principio de accesibilidad y en consecuencia, una serie de derechos como la libertad de tránsito. Además señaló, como efecto colateral, que pueden generarse limitaciones en cuanto al acceso a otros derechos, por ejemplo el derecho a la educación si los o las habitantes requieren del autobús para desplazarse a un centro de estudio, al derecho al trabajo si se dirige al lugar donde labora, o al derecho a la salud en caso que deba acudir a una cita médica. Se indicó que es responsabilidad del Estado garantizar, a través de medidas alternativas, que las personas en esta condición puedan hacer un uso efectivo del servicio de transporte público modalidad autobús.

Mediante resolución N° 2017-006010 la Sala Constitucional declaró parcialmente con lugar el recurso de amparo interpuesto, ordenando al Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público coordinar y ordenar lo que corresponda para que las empresas de transporte público adopten las medidas idóneas para superar las deficiencias de acceso por las escalerillas del autobús, a personas que tienen una movilidad reducida y necesitan apoyarse en bastones, muletas, aparatos ortopédicos o andaderas y similares. Lo ordenado deberá implementarse en el plazo máximo de dos años a partir de la notificación de la sentencia.

Contestación a recursos de amparo interpuestos contra la Defensoría

Expediente N° 17-015392-0007-CO

El señor CEMG interpuso un recurso de amparo contra la Defensoría de los Habitantes, por la supuesta inacción institucional en atender las denuncias planteadas contra una serie de instituciones, que han violentado el derecho de acceso a la información de las personas con discapacidad.

La Defensoría presentó un informe ante la Sala, donde realizó un recuento histórico de todas las acciones adoptadas respecto a las quejas planteadas por el accionante, a efecto de garantizarle un verdadero acceso a toda la información y documentación que este órgano recibe y tramite.

Asimismo, se procedió a realizar un informe detallado de cada uno de los expedientes tramitados a nombre del habitante, a fin de demostrar ante el tribunal constitucional que la Defensoría actuó de manera diligente y que si algunas denuncias no habían sido resueltas de conformidad con las pretensiones expuestas por éste, ello obedecía a que las mismas exceden el ámbito de competencias de la institución.

La Sala declaró parcialmente con lugar el recurso de amparo interpuesto, ordenando a la Defensoría que, en el plazo de un mes, procediera a resolver siete casos pendientes de resolución final, informando en formato adecuado lo correspondiente al habitante. Dicha orden fue atendida y debidamente comunicada al habitante y al tribunal constitucional, mediante oficio de fecha 7 de diciembre de 2017.

Expediente N° 17-009527-0007-CO

La Defensoría atendió un recurso de amparo interpuesto contra varias instituciones, entre éstas la institución, por una problemática de inundaciones en la zona de Ciruelas de Alajuela. En criterio de los recurrentes, esta problemática se estaba generando con ocasión de unas labores de entubamiento realizadas por el CONAVI, las cuales impedían que el agua discurriera libremente, causando así afectaciones en sus propiedades.

Ante el traslado de cargos hecho por la Sala, este órgano se abocó a referir las acciones que se llevaron adelante en el marco del trámite del expediente N° 85228-2011-SI, donde justamente se investigó el problema de inundaciones en la zona de Ciruelas desde el año 2007.

No obstante lo anterior, la Defensoría indicó ante la Sala que el objeto del recurso de amparo difería de la pretensión expuesta inicialmente ante éste órgano, por cuanto la situación planteada originalmente fue la ausencia de un sistema de alcantarillado, mientras que la oposición de los recurrentes en el proceso de amparo se refería al proyecto que ejecutaba el CONAVI y las presuntas consecuencias que podrían generarse en las viviendas de las personas que habitan la zona.

En este sentido, se indicó que la institución carecía de criterio técnico para determinar si con el proyecto de alcantarillado pluvial que se realizaba en la comunidad de Ciruelas de Alajuela se estarían clausurando las salidas de aguas pluviales y servidas, y se ocasionaría que las aguas se devolvieran e inundaran las casas. La Sala declaró sin lugar el recurso de amparo interpuesto, mediante resolución N° 2017-014304 del 8 de setiembre de 2017.

Expediente N° 17-019373-0007-CO

Una habitante interpuso un recurso de amparo contra la Defensoría de los Habitantes, alegando que la Institución fue omisa en atender una solicitud de información planteada en fecha 16 de noviembre de 2017, donde requería información sobre tres aspectos específicos, vinculados con la Municipalidad de Tibás y su aparente inacción respecto a una serie de presuntas irregularidades acaecidas en torno a la Urbanización San Jerónimo.

La Defensoría presentó el informe ante la Sala Constitucional alegando, entre otras cosas, que la pretensión inicial de la habitante refería a un tema de omisión de respuesta, no obstante luego optó por introducir nuevos elementos dentro de la investigación, los cuales fueron atendidos por la institución requiriendo informes ante las administraciones vinculadas, tales como la Municipalidad de Tibás y el Registro Público. Se indicó que la información requerida mediante correo electrónico ya había sido suministrada previamente a la habitante y por tanto, se pidió que se declarara sin lugar el recurso de amparo.

Pese a haber atendido el emplazamiento del tribunal constitucional señalando que los puntos que la habitante consultaba ya habían sido atendidos por la Defensoría, dicho tribunal consideró que el correo referido debía ser atendido, declarando de este modo con lugar el recurso de amparo interpuesto -Resolución N° 2018-000688 del 19 de enero de 2018- y ordenando brindar respuesta a la habitante en un plazo de diez días.

En virtud de dicha orden emanada por parte de la Sala Constitucional, se le notificó a la habitante el oficio DH-060-2018 del 7 de febrero de 2018, desarrollando con mayor detalle las acciones adoptadas respecto a cada una de las consultas particulares planteadas por la habitante, en el correo electrónico del 16 de noviembre de 2017.

Expediente N° 17-003904-0007-CO

Varios habitantes interpusieron recurso de amparo contra la Defensoría alegando que como consecuencia del rebalse y desbordamiento del dique de "Estrada de Matina" que originó el Huracán Otto, sus casas se inundaron lo que ocasionó que lo perdieran todo; en razón de dichas circunstancias, alegaron no contar con vivienda digna, además de no haber recibido la ayuda que requieren. La institución rindió formal informe ante la Sala señalando que las y los habitantes no habían solicitado la intervención de la Defensoría de los Habitantes, por lo que no se cometió ninguna omisión atribuible a la institución que violara sus derechos fundamentales. El tribunal constitucional rechazó el recurso de amparo interpuesto.

Expediente N° 16-014624-0007-CO

El representante de la Asociación para la Administración del Acueducto Rural de Palmira de Alfaro Ruiz, interpuso recurso de amparo alegando contaminación con agroquímicos de las fuentes de agua protegidas, debido a la inacción de instituciones públicas que no han respondido a la solicitud de demarcación del sitio de recarga acuífera. La Institución rindió formal informe ante la Sala señalando que el representante legal de la asociación ni ninguna otra persona habían solicitado la intervención de la Defensoría de los Habitantes por lo que no se cometió ninguna omisión atribuible a la institución ni violación a sus derechos fundamentales. El tribunal constitucional rechazó el recurso de amparo interpuesto respecto a la Defensoría de los Habitantes.

Expediente N° 17-006328-0007-CO

Varios habitantes interpusieron recurso de amparo argumentando una incorrecta gestión municipal en la zona de protección del Río Ocloro, en particular al autorizar la tala de árboles en el parque La Tabacalera, lesionándose el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La institución rindió formal informe ante la Sala señalando que los habitantes no habían solicitado la intervención de la Defensoría de los Habitantes por lo que no se cometió ninguna omisión atribuible a la institución ni violación a sus derechos fundamentales. El tribunal constitucional rechazó el recurso de amparo interpuesto.

Expediente N° 17-019377-0007-CO

Una habitante interpuso recurso de amparo contra la Defensoría alegando falta de atención a la solicitud de intervención planteada por omisiones de respuesta del Patronato Nacional de la Infancia sobre sus gestiones para convertirse en la alternativa de cuidado de una persona menor de edad. La Institución rindió formal informe ante la Sala señalando que la intervención de la institución se apegó a las competencias de vigilancia que le han sido encomendadas en plazos razonables. El tribunal constitucional rechazó el recurso de amparo interpuesto.

2.11.3 Ámbito de actividad de la contratación administrativa

La Dirección de Asuntos Jurídicos interviene en los procesos de trabajo que se vinculan con las contrataciones administrativas que la Institución realiza a través de múltiples formas; proporciona asesoría jurídica verbal o escrita a la Dirección Administrativa y al Departamento de Proveeduría y Servicios Generales cuando se requiere, analiza y verifica de previo a la emisión de cada acto de adjudicación, que cada proceso se efectúe conforme con el ordenamiento jurídico, concomitantemente le corresponde

alertar a todos los funcionarios intervinientes así como al o la Jerarca en caso de detectar alguna irregularidad u omisión que deba ser subsanada o enmendada.

Esta función comprende varias labores asociadas, entre las cuales se encuentra la revisión del expediente administrativo de cada contratación con miras a verificar que todas las etapas del proceso hayan sido debidamente cumplidas y agotadas y en general, que en éste hayan sido observados los principios de publicidad, igualdad y libre competencia, así como que cada acto de adjudicación esté sólidamente sustentado en un análisis financiero, técnico y jurídico por parte de la Comisión de Análisis y Recomendación de Adjudicaciones de la Institución.

Eventualmente le corresponde a la Dirección conocer los recursos de objeción que pudieran plantearse a los carteles de licitación o de apelación a los actos de adjudicación por parte de oferentes.

Asimismo, le compete a la Dirección de Asuntos Jurídicos la elaboración de los contratos, en los cuales se formalizan las obligaciones, responsabilidades y consecuencias ante supuestos como incumplimientos contractuales de las partes, vicios ocultos, dilaciones en la ejecución del objeto. Todo con el propósito último de resguardar los intereses de la institución. Finalmente, le compete emitir el refrendo interno de cada contratación.

En el período al cual corresponde el presente informe, la Dirección de Asuntos Jurídicos intervino en los procesos de contratación que a continuación se enuncian.

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de licitación pública o abreviada

- Proceso de licitación pública nacional N° 2017LN-000002-0004000001 para la contratación del servicio de limpieza de la Sede Central y Oficinas Regionales de la Defensoría de los Habitantes, adjudicado a la empresa Servicios Nítidos Profesionales (SNP) S.A.
- Proceso de licitación abreviada N° 2017LA-000010-0004000001 para contratar el servicio de acondicionamiento para oficinas del segundo nivel del edificio de la bodega de materiales de la Sede Central, adjudicado a la empresa Chávez Pérez Ingeniería, S.A.
- Proceso de licitación abreviada N° 2017LA-000012-0004000001, para la adquisición de servicios de capacitación para el fortalecimiento de las capacidades de las y los profesionales de la institución para abordar bajo un enfoque en derechos humanos el problema de las listas de espera en la Caja Costarricense del Seguro Social.

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de contratación directa

- Elaboración de contrato de alquiler de espacio de parqueo para el vehículo asignado a la Sede Regional Atlántica, tramitado, expediente N° 2018CD-000001-DHR.
- Adenda de contrato del proceso N° 2008CD-000014-01, para el alquiler de una casa de habitación en Ciudad Neilly para la ubicación de la sede regional de la institución. Se efectuó novación de arrendante en virtud del acto traslativo del dominio del inmueble, lo que generó un cambio en la figura del arrendante.
- Adenda de contrato correspondiente al proceso N° 2012CD-000041-DHR, para el servicio de alquiler mensual de un espacio para parqueo para el vehículo institucional de la Sede Regional en Liberia. Se efectuó ampliación del plazo contractual al tenor del artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Resolución de recursos interpuestos contra actos emitidos en procesos de contratación administrativa

- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto por IIAE S.A., contra el acto de adjudicación correspondiente a la contratación directa N° 2017CD-000028-0004000001, promovida para la adquisición de una unidad de aire acondicionado. El recurso fue declarado parcialmente con lugar, por cuanto se tuvo por demostrado que la empresa adjudicataria presentó en el proceso un documento falso. En virtud de lo anterior, se determinó proceder con la anulación del acto y la readjudicación a la siguiente mejor opción económica.
- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto por el IPJ, contra el acto de adjudicación correspondiente a la contratación directa N° 2017CD-000102-0004000001, promovida para contratar los servicios profesionales de capacitación en temas de reciclaje. Una vez analizados los argumentos del recurrente, se estimó que los mismos no eran de recibo y se declaró sin lugar el recurso.
- Se declaró inadmisibles los recursos interpuestos por la empresa N, en el marco del proceso de licitación abreviada N° 2017LA-000005-0004000001, para adquirir una solución de un ambiente virtualizado para la Gestión integral de los Sistemas. Lo anterior por cuanto, el monto de la adjudicación excedía el límite dispuesto para que la Administración conociera el recurso de revocatoria planteado, siendo más bien lo procedente la interposición de un recurso de apelación ante la Contraloría General de la República.
- Se declaró sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el señor FCV, contra el acto de adjudicación correspondiente a la licitación abreviada 2017LA-000006-0004000001, promovida para la adquisición de herramientas para flujos de trabajo. Lo anterior por cuanto se estimó que el argumento esbozado por el recurrente, en cuanto a un presunto error respecto al plazo de cumplimiento fijado, no era de recibo, y que en todo caso el nuevo plazo indicado resultaba de imposible cumplimiento.
- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto por la empresa A S.A., contra el acto de adjudicación correspondiente a la licitación abreviada 2017LA-000011-0004000001, promovida para la adquisición de equipo de cómputo. En el análisis del recurso se acogió la tesis del recurrente, quien alegó que la empresa adjudicataria no certificaba su condición como distribuidor autorizado del fabricante. En este sentido, se resolvió readjudicar el proceso.
- Se conoció recurso de objeción al cartel del concurso correspondiente a la licitación abreviada N° 2017LA-000009-0004000001, promovida por la Defensoría de los Habitantes para la adquisición de vehículos nuevos tipo SUV.
- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto contra el acto de adjudicación correspondiente a la contratación directa N° 2017LA-000101-0004000001, promovida por la Defensoría de los Habitantes para la adquisición del servicio de mantenimiento de equipo de cómputo.

2.11.4 Ámbito de la actividad de asesoría técnico jurídica

- Si bien es cierto la función de asesoría transversa todas las labores que tiene a su cargo la Dirección de Asuntos Jurídicos, en este acápite se destacan los principales criterios vertidos a solicitud del Despacho de la Defensora o el Defensor Adjunto, Dirección Administrativa y las direcciones de defensa.
- Se elaboró criterio jurídico dirigido a la Asociación Solidarista de Funcionarios y Funcionarias de la Defensoría (ASOFUNDE) sobre el trámite a seguir para el aporte patronal a esa organización.
- Se emitió criterio jurídico vinculado con el tema de categorización de datos públicos, confidenciales o de acceso restringido que maneja la institución.

- Se emitió criterio jurídico sobre la procedencia del pago de una indemnización a funcionaria trasladada con la plaza que pertenecía a otra institución del sector público, por cuanto la plaza representaba una desmejora en su salario.
- Se elaboró criterio jurídico relativo al rol que puede asumir la Defensoría de los Habitantes en la elaboración de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, indicándose a estos efectos que la Institución podría ejercer las competencias que le corresponden como órgano contralor de legalidad.
- Se emitieron dos criterios jurídicos que concluyeron en la imposibilidad material de que la Defensoría coadyudara en procesos de carácter judicial, por tratarse de asuntos de naturaleza privada y respecto a los cuales este órgano no había realizado una investigación previa.
- Se elaboró, a solicitud de la exDefensora de los Habitantes, el criterio para dar sustento a la consulta planteada al Tribunal Supremo de Elecciones, a efecto de reconsiderar la resolución N° 714-E8-2014 del 25 de febrero de 2014, mediante el cual éste dispuso que la demostración de simpatía política por parte de las y los funcionarios de la Institución no atenta contra los deberes de objetividad y neutralidad y los principios de independencia e imparcialidad política, así como la manifestación de simpatía política en redes sociales. La Defensoría hizo un llamamiento a profundizar en los cimientos de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, la importancia de que se mantenga una permeabilidad de transparencia, independencia e imparcialidad en sus labores, resaltando la imperiosa necesidad de continuar contando con la credibilidad de la opinión pública, como sustento de exigibilidad en el cumplimiento de las recomendaciones, opiniones e informes que emanan de la institución. Se solicitó analizar los alcances de lo dictaminado a la luz de las nuevas tecnologías y medios de comunicación, como las redes sociales, lo que genera una mayor diseminación de las opiniones.

El órgano electoral concluyó que los funcionarios/as de la Defensoría de los Habitantes ostentan un régimen intermedio de limitación a la participación política, no pudiendo ni en horas de trabajo ni fuera de éste, intervenir ni participar activamente en la vida interna de las agrupaciones políticas, pero habilitados jurídicamente para llevar a cabo otras conductas de contenido político – electoral, entre ellas a modo de ejemplo, demostrar simpatía hacia un candidato o partido político y exhibir signos externos en su casa de habitación, finca de recreo o vehículo. Por otro lado, en virtud del régimen intermedio de limitación, señaló el TSE que no existe objeción para que las y los funcionarios se manifiesten en redes sociales o plataformas digitales análogas respecto de asuntos o cuestiones político – electorales, no obstante el ejercicio de esa libertad de expresión no deberá concurrir dentro de la jornada laboral ni mediando el uso de recursos públicos que, en razón de su cargo, tengan a disposición.

- Se elaboró criterio jurídico relativo a la regularidad jurídica de la reasignación de puestos institucionales ocupados por personas con discapacidad cognitiva. En primer término, se concluyó que la reasignación de un puesto de trabajo se debe fundamentar en la necesidad institucional bajo el estudio de criterios de oportunidad y conveniencia del servicio público y no en función de la persona que ocupa el puesto.

Se evidenció una carencia de regulación específica de adecuación de funciones para personas trabajadoras con algún tipo de discapacidad, atendiendo además a la especificidad de la discapacidad, siempre dentro del ámbito de méritos y capacidad para desarrollar la función pública con eficiencia y eficacia acorde a los intereses públicos.

Se concluyó que tomando en consideración que el Estado costarricense ha suscrito el Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Convenio N° 159 de la OIT Readaptación Profesional y Empleo a Personas Minusválidas, la Defensoría de los Habitantes debe implementar acciones, políticas y mecanismos que garanticen la equiparación de oportunidades en el empleo y la superación laboral.

- De otro lado, se emitió criterio jurídico con ocasión de solicitud de un habitante para que se eliminara de la base de datos de defensa de la institución todos los archivos en los que constara la queja interpuesta en favor de una persona menor de edad. El criterio abordó el tema de que el repositorio de los documentos generados por la Defensoría de los Habitantes en el ejercicio de sus funciones se encuentra regido por la Ley 7202 Ley del Sistema Nacional de Archivos. Los documentos electrónicos no sustituyen a los documentos físicos razón por la cual siempre subsiste la obligación legal de conservarlos de conformidad con la Ley N° 7202 y sus criterios de archivo.

Se concluyó que los expedientes que involucran a personas menores de edad son considerados confidenciales, dada la tutela especial que ostentan al tratarse de un grupo etéreo vulnerable, razón por la cual la Institución debe proporcionar la protección adecuada a la información sin que pueda legalmente, ni sea necesario suprimir o eliminar los registros de la base de datos para asegurar ese resguardo.

2.11.5 Intervención en otros ámbitos de actividad

Elaboración de normativa institucional

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 continuamente crear o bien, reformar diferentes reglamentos que en su conjunto conforman el régimen estatutario interno. Al efecto, la Dirección de Asuntos Jurídicos tuvo a su cargo la elaboración de los siguientes estatutos, lineamientos o directrices internas.

- Se elaboró, en coordinación con la Dirección de Planificación, el acuerdo emitido a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del dos de febrero de dos mil dieciocho, que oficializa el compendio de lineamientos, políticas y estándares en materia tecnológica que entrará a regir en la Defensoría de los Habitantes.
- Se elaboró la Directriz N° 003-2017 del 19 octubre de 2017, la cual regula el trámite interno que debe darse a las solicitudes de participación de la Defensoría en comisiones de carácter interinstitucional, especialmente a las comisiones conformadas por el Poder Ejecutivo o la sociedad civil.
- Se elaboró la Instrucción emitida mediante Acuerdo N° 2096, del 11 de agosto de 2017, mediante la cual la institución emitió los Lineamientos para la confección de expedientes administrativos y su adecuada foliatura cronológica. Se acogió la Circular N° 14-2017 de fecha 13 de julio de 2017, emitida por la Junta Administrativa del Archivo Nacional, como órgano con competencia legal para establecer políticas de archivística, con lo cual se tutela el derecho de derecho de defensa y debido proceso en sede administrativa, derecho de las partes a acceder el expediente y conocer cronológicamente sus actuaciones.
- En cumplimiento de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la cual establece que todo encargado de recaudar, custodiar o administrar fondos y valores públicos deberá rendir garantía con cargo a su propio peculio, en favor de la Hacienda Pública o la entidad respectiva para asegurar el correcto cumplimiento de los deberes y las obligaciones de los funcionarios, se elaboró el Reglamento sobre la Rendición de Cauiones en favor de la Defensoría de los Habitantes, emitido a través del Acuerdo N° 2125 del 16 de febrero de 2018, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 38 del 18 de febrero de 2018. En dicho instrumento normativo se regularon las cuestiones esenciales propias del rendimiento de

cauciones, tales como su finalidad, el momento para rendirla, las personas obligadas a caucionar, los montos de caución, las instancias encargadas de la supervisión de las disposiciones del reglamento, entre otras.

2.12 Dirección Administrativa y Financiera

Durante el año 2017 la Dirección Administrativa-Financiera se apegó a lo establecido en el plan operativo del año, buscando ser eficiente con los recursos asignados y tratando de satisfacer las necesidades de las diferentes áreas pragmáticas. A continuación los aspectos más relevantes de las labores ejecutadas:

2.12.1 Gestión financiera

Con la promulgación de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFRPP), que 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 el proceso evaluativo de la gestión presupuestaria para el Gobierno de la República.

El objetivo de la evaluación es transparentar los actos del 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. Debe avanzarse hacia la posibilidad no solo de castigar los "incumplimientos", pero también hacia el establecimiento de 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 país 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, 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 2017", asignados en

el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por ¢6,134.0 millones; con una ejecución total de ¢5,633.6 millones, lo que implica el 92% del total de los recursos y que se detalla en el cuadro No. 1

Cuadro No. 1

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA			
Situación Financiera al 31-12-2017			
Centro de gestión	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	Porcentaje de Ejecución (b/a)
Defensoría de los Habitantes	6,134,000,000.00	5,633,656,577.95	92%
Recurso Externo Donaciones	-	-	0%
Total	6,134,000,000.00	5,633,656,577.95	92%

Como complemento a lo anterior en el cuadro No. 2 se detalla el presupuesto institucional por partida presupuestaria, conteniendo el nivel de ejecución en términos nominales y relativos.

Cuadro No. 2

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS POR LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
SITUACION FINANCIERA AL 31-12-2017						
Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Remuneraciones (1)	5,150,129,814.00	83.96	4,734,804,640.29	84.04	91.94	77.19
Servicios	477,995,000.00	7.79	425,775,712.72	7.56	89.08	6.94
Materiales y Suministros	50,555,000.00	0.82	47,508,977.47	0.84	93.97	0.77
Bienes Duraderos	299,240,534.00	4.88	288,941,007.14	5.13	96.56	4.71
Transferencias	156,079,652.00	2.54	136,626,240.33	2.43	87.54	2.23
TOTALES						
	6,134,000,000.00	100.00	5,633,656,577.95	100.00		92%
(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Obligaciones Patronales C.C.S.S., y Bco Popular						

Del cuadro anterior podemos derivar las siguientes conclusiones: para el logro del cumplimiento de las metas y objetivos institucionales programados para el ejercicio económico del 2017, en la partida de Remuneraciones se alcanzó una ejecución efectiva del 92% del presupuesto asignado; lo anterior influenciado en gastos de remuneraciones aplicados fundamentalmente en la defensa de derechos, la promoción y divulgación de los mismos y la gestión administrativa. En la partida de Servicios la ejecución fue de 89% correspondiente a todos los servicios de alquileres, servicios públicos, viáticos, servicios de seguridad y limpieza, seguros, mantenimiento y otros. Con respecto a los Materiales y Suministros, esta partida alcanzó una ejecución total de un 94%, los Bienes Duraderos 96.5%, y las Transferencias

una ejecución real de un 87.5%. 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 31-12-2017	%Ejecución	No Ejecutado
¢5,150,129,814.00	¢4,734,804,640.29	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 2017, concentró un 84% de sus recursos presupuestarios en el capital humano, lo que representa un valor de ¢5,150.13 millones y son asignados para el pago de salarios y sus componentes así como la contribución patronal a la CCSS.
- No obstante tuvo un 8% de ahorros de esos recursos, esta diferencia se originó principalmente al ahorro que existió en la proyección de incremento de salarios que realizó tanto para el primer como para el segundo semestre del 2017. De igual forma se generó un ahorro de recursos al disponer de algunas plazas de profesionales vacantes a lo largo del año, especialmente las plazas aprobadas para el Mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado costarricense; de personas que se jubilaron y otras que renunciaron.

Partida 1: Servicios

SERVICIOS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢477,995,000.00	¢425,775,712.72	89%	11%

- 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 93%.
- La partida de viáticos tanto al interior como al exterior del país presentaron una ejecución efectiva de un 85%, esto demuestra que se siguen manteniendo estrategias de uso racional de estos dineros. El remanente de este presupuesto se da porque los organismos internacionales han estado aportando los gastos de los funcionarios en las actividades que asisten.
- El ítem de Seguros (10601) reporta un porcentaje de ejecución efectiva de un 100%, correspondiente al pago de las pólizas de seguros de los vehículos institucionales, seguro póliza de riegos de trabajo, seguro contra robo, seguro viajero, entre otros.
- En el caso de las Subpartidas de Mantenimiento (10801, 10804, 10805, 10806, 10807 y 10808) en promedio alcanzaron para este año una ejecución de un 75%, esto permitió realizar trabajos de restauración del edificio, y trabajos de pintura; como los servicios de mantenimientos ordinarios. Los gastos proyectados inicialmente para el mantenimiento de edificios fueron superiores a los obtenidos en los concursos licitatorios. En torno a la reparación de los vehículos estos fueron menores debido a los nuevos vehículos adquiridos en el presente período económico.
- La subpartida de capacitación (**10701**) alcanzó un 75% de ejecución efectivo para este periodo, debido a que otras instituciones y organizaciones no gubernamentales han hecho aportes a los gastos de las actividades programadas.
- En lo relativo a la Subpartida de Actividades Sociales y Protocolarias (**10702**) su ejecución total fue de 70%, debido a la ejecución que presentó la subpartida 10701 ya que ambas están íntimamente relacionadas con respecto a las actividades que desarrolla la Institución.
- Finalmente en relación con la subpartida 10406, Servicios Generales, que contiene el 25% del presupuesto de la partida, reflejó una ejecución efectiva de un 97% lo que implica una apropiada planificación de esos recursos.

Partida 2: Materiales y Suministros

MATERIALES Y SUMINISTROS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 50,555,000.00	¢ 47,508,977.47	94%	6%

- Referente a las Subpartidas del grupo de Materiales y Suministros (Partida 2), la ejecución efectiva total fue de 94%. Es importante resaltar que los ítems de mayor recurso en este grupo son: Combustibles (20101), Tintas, Pinturas y Diluyentes (20104), Productos de Papel, Cartón e Impresos (29903) y Materiales y Productos Eléctricos, 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 a los consumos de materiales, por lo tanto se procura que su ejecución sea lo más efectiva posible, con el fin de mantener en existencias suficientes materiales y suministros que permitan gestionar de forma ágil y oportuna las áreas que componen la institución.

Partida 5: Bienes Duraderos

BIENES DURADEROS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 299,240,534.00	¢ 288,941,007.14	96.5%	3.5%

- Con respecto a las Inversiones de Capital, Bienes Duraderos (Partida 5) su ejecución fue de un 96.5% y se logró adquirir todo lo planificado.
- 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, la construcción del nuevo sistema contra-incendios, la adquisición de 4 vehículos adicionales que sustituyen los vehículos adquiridos con más de 12 años de uso.

Partida 6: Transferencias Corrientes

TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 156,079,652.00	¢ 136,626,240.33	88%	12%

- En lo que respecta a la partida de transferencias corrientes, (Partida 6) su ejecución efectiva fue de 88%. 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 ¢49.27 millones y se ejecutó ¢37.83, un 77% 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. Una de las personas que tenía programada su jubilación en diciembre 2017, postergó su decisión para el año 2018, lo que generó los remanentes en la subpartida.

- Con respecto a la subpartida de Incapacidades (60399) se inició con un monto de ₡17.0 millones, conforme se utilizaban los recursos se le incorporaron mediante modificaciones presupuestarias de conformidad con el gasto hasta alcanzar ₡27.0 millones. Sin embargo los gastos son por ₡23.3 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, tenemos 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 que lleva a cabo la Institución, éste se ejecutó totalmente en el segundo semestre. De igual forma la Transferencia a la Universidad de Costa Rica por el Convenio de Funcionamiento del Consultorio Jurídico se ejecutó totalmente y tiene un impacto en la sociedad civil en la defensa de sus derechos y las transferencias de Cuota Estatal a la Caja Costarricense de Seguro Social; estos tres rubros alcanzaron un nivel de ejecución de un 100%.

2.12.2 Gestión de compras

En lo referente a la gestión de compras una vez finalizado el año 2017 se analizan los diferentes procesos de compras que se realizaron por medio del Sistema de Compras Electrónicas Merlink. A continuación se detalla la cantidad de procedimientos tramitados por medio de esta plataforma electrónica:

Contrataciones Directas	134
Licitaciones Públicas Nacionales	1
Licitaciones Abreviadas	15
<i>Fuente: Sistema de Compras Electrónicas Merlink</i>	

Asimismo se tramitaron 44 contrataciones directas en forma tradicional (papel) con base en los artículos No.138, No.139 incisos a), c), e) y g) y el No.144 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (*corrida su numeración por el artículo 2 del decreto ejecutivo No.40538 del 28 de junio del 2017*). Se tramitaron procedimientos de contratación de servicios tales como adquisición de combustible, servicios de aseguramiento del INS, pago de deducible, suscripciones a periódicos, servicios de publicaciones en diarios de mayor circulación, reparaciones indeterminadas y capacitaciones abiertas.

Los procedimientos que se tramitaron con base en el artículo No.144, se realizaron debido a que los procesos resultaron infructuosos en el Sistema Merlink, 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.

A continuación el detalle de las contrataciones solicitadas por las diferentes unidades:

Unidad de Dirección de Calidad de Vida

Contratación de servicios profesionales en ciencias económicas	100%
--	------

Unidad de Arquitectura

Descripción del Procedimiento	%Cumplimiento
Adquisición de cortinas <i>black out</i>	100%
Estaciones de trabajo y mobiliario de oficina	100%
Alquiler de local para oficina del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	0%
Construcción de área de oficinas segundo nivel edificio de la Bodega de Materiales	100%
Reemplazo de la cubierta del paso techado del ingreso principal del edificio central	100%

Unidad de Salud Ocupacional y Médica

Descripción del Procedimiento	%Cumplimiento
Rótulos montados sobre láminas de PVC con mensaje y pictogramas en vinil adhesivo para señalización según reglamentación en Salud Ocupacional	100%
Actividades de capacitación	100%
Polarizado de vidrios	100%
Compra de útiles y materiales de resguardo y seguridad	100%
Mangueras para sistema contra incendios	100%
Vacunas contra la influenza	100%
Medicamentos varios	100%
Jeringas y otros materiales	100%
Equipamiento médico	100%
Servicio de recarga e inspección de extintores portátiles contra incendio, como parte del mantenimiento anual.	100%
Adquisición de puntos ecológicos para las Oficinas Regionales	100%

Unidad de Informática

Descripción del Procedimiento	%Cumplimiento
Mantenimiento preventivo y correctivo equipo de cómputo	100%
Equipo y programas de cómputo (impresoras láser de alto rendimiento y computadoras portátiles. Software).	100%
Renovación anual servicio de hospedaje correo electrónico licenciamiento de la plataforma Lotus.	100%
Servicio de desarrollo del sistema de gestión documental	0%
Servicios profesionales en Telemática para el soporte técnico especializado de la infraestructura de comunicaciones	0%
Contratación de desarrollo de un módulo para implementación de firma digital	100%
Adquisición de una solución de almacenaje en la nube.	100%
Adquisición de una herramienta para flujos de trabajo	100%

Unidad de Proveduría y Servicios Generales

Descripción del Procedimiento	%Cumplimiento
Materiales de oficina y de cómputo	100%
Tintas, toner y cintas para impresoras, fotocopadoras, reloj para correspondencia	100%
Productos de papel y cartón	100%
Servicios de alimentación para actividades protocolarias y sociales	100%
Servicios de impresión	100%
Alimentos y bebidas (azúcar, crema, café, galletas).	100%
Útiles y materiales de limpieza	100%
Contratación de los servicios de aseo y limpieza para las oficinas centrales y regionales	100%
Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos	100%
Reemplazo de cableado del sistema de detección de incendios e inclusión de áreas no protegidas según norma NFPA vigentes en la sede central	100%
Mantenimiento preventivo y correctivo de equipo de comunicación	100%
Mantenimiento y reparación de edificios	100%
Mantenimiento de equipo y mobiliario de oficina	100%
Mantenimiento preventivo y correctivo para refrigeradoras y hornos microondas	100%
Mantenimiento puerta automática	100%
Adquisición de luminarias todo tipo	100%
Servicio de control ecológico de plagas	100%

Materiales de madera	100%
Materiales metálicos	100%
Materiales y productos minerales y asfálticos	100%
Materiales de vidrio	100%
Materiales y productos de plástico	100%
Materiales de uso en mantenimiento (inodoros, implementos para reducir consumo de agua)	100%
Adquisición de herramientas y repuestos	100%
Adquisición de vehículos	100%
Adquisición de estantería metálica y trituradora de ramas	100%
Pulido de pisos de madera	0%
Auditoría eléctrica	100%

En general las unidades solicitantes ejecutaron las compras proyectadas en el Programa de Adquisiciones, ajustándose la mayoría a los plazos establecidos para la ejecución de los procedimientos. El Departamento de Proveduría y Servicios Generales revisaba mensualmente el cumplimiento del Programa de Adquisiciones e informaba y recordaba vía correo electrónico al responsable de la ejecución, así como al Director Administrativo y al Departamento de Planificación.

Se considera que el Departamento de Proveduría y Servicios Generales durante el año 2017 atendió satisfactoriamente los procesos de contratación con lo cual contribuyó para que se cumpliera con el plan de adquisiciones de este año.

2.12.3 Gestión tecnológica

Con respecto a la gestión tecnológica seguimos en la vía de mejorar los soportes que sostengan la infraestructura informática de la Institución. En ese sentido se realizaron las siguientes acciones:

Se concluyó con el acondicionamiento del cuarto destinado al centro de datos, se reordenó e instaló todo el cableado de datos procedente de las diferentes áreas del edificio. Se instaló la circuitería eléctrica a 220v requerida. Se instaló puerta especial con acceso de seguridad mediante reconocimiento dactilar. Se instaló y configuró todo el ambiente de servidores virtualizados. Se instaló y configuró el *blade center*, equipo destinado a crear los servidores que la institución requiera. También se instaló y configuró la SAN, equipo destinado al almacenamiento de la información institucional. Se instaló y configuró una UPS de 10Kw destinada a suplir respaldo de energía eléctrica a todo el equipo de cómputo del centro de datos y se instaló y configuró un sistema de aire acondicionado de precisión para el centro de datos.

Se construyó un espacio cerca de la casetilla de guardas trasera del edificio, destinado a resguardar servidores que se utilizarán como plan de contingencia ante una eventualidad cumpliendo con ello parte de los requerimientos establecidos en las normas técnicas para la gestión y control de las tecnologías de información y comunicación. Se realizaron visitas periódicas a las oficinas regionales como parte de los planes de mantenimiento preventivo y apoyo a esas oficinas. Se adquirió equipo de cómputos como portátiles, impresoras y *escanners*, como parte del plan de compras del año, para suplir las necesidades institucionales y con eso evitar la obsolescencia de los equipos. Se aplicó mantenimiento anual preventivo a los equipos de cómputo existentes en la Institución.

Se mantuvo actualizada la información de la plataforma de Datos Abiertos Junar. Se mantuvo actualizado el sitio web institucional y la información contenida. Se renovaron oportunamente los compromisos para mantener vigentes las plataformas para los sistemas unificados de correo electrónico y bases de datos institucionales. Se dio asistencia constante y oportuna a los requerimientos relacionados con el

sistema informático institucional. Se brindó asistencia técnica local y remota a los usuarios de la institución en los casos que fue necesario.

2.12.4 Gestión del recurso humano

Estado de situación de las plazas pendientes de nombramiento en la Defensoría de los Habitantes de la República

Antecedentes generales

Durante varios años los procedimientos de reclutamiento en la Defensoría de los Habitantes se llevaron a cabo de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Selección, Ascensos y Nombramientos de la Defensoría de los Habitantes, el cual fue emitido mediante Acuerdo N° 1198-DH del 18 de enero del 2007.

En fecha 1° de marzo de 2016 ese Estatuto fue derogado, mediante Acuerdo N° 1978 que lo reformó integralmente. Dicha reforma tuvo como propósito generar una mayor objetividad y transparencia en los procesos de concursos mediante los cuales la Defensoría de los Habitantes recluta a su personal, reduciendo a un margen mínimo el ejercicio de la discrecionalidad por parte del o la Jerarca y en general, de todas y todos los funcionarios que ejercen algún rol en las distintas fases de los procedimientos de reclutamiento.

Asimismo, la motivación de la reforma se sustentó en la aspiración de promover procesos de selección abiertos a nivel nacional, para asegurar la mayor participación posible y dar vigencia a los principios de idoneidad comprobada, así como a los más altos estándares de eficiencia y eficacia en la designación del personal que demostrara ser el más idóneo. A tal efecto, se varió el modelo del antiguo Estatuto que consideraba como norma los concursos internos a un nuevo modelo del Acuerdo N° 1978 que contempla más bien concursos públicos, abiertos, en los que participe el personal de la Institución pero también oferentes externos a la Defensoría.

El otro propósito fundamental de la reforma al Estatuto fue la promoción de una política de inserción laboral en la Institución de poblaciones históricamente discriminadas, entre éstas, afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad y personas trans.

En fecha 16 de mayo de 2016, el Sindicato de Funcionarios y Funcionarias de la Defensoría de los Habitantes (SIDEF) interpuso una demanda en sede contencioso administrativo contra la Institución por la emisión del Acuerdo N° 1978, alegando entre otros aspectos, que el nuevo Estatuto no fue el resultado de un proceso participativo o de consulta al personal, que se emitió sin contar con criterios técnicos que la sustentaran, que no se delimitaron las potestades discrecionales del o la jerarca y en suma, se argumentó violación al principio de seguridad jurídica, falta de motivación del acto de emisión del Estatuto, y violación al principio de interdicción de la arbitrariedad.

En dicho proceso contencioso fue interpuesta una medida cautelar que suspendió, cautelarmente, el Acuerdo No. 1978. El 21 de noviembre de 2017 el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo resolvió la medida cautelar planteada por el Sindicato, mediante la cual se pretendía suspender la aplicación del Estatuto de Selección, Ascensos y Nombramientos emitido mediante Acuerdo N° 1978. Esta resolución del Tribunal fue apelada por la entidad gremial.

Mediante resolución N° 105-2018 de las 14:12 horas del 13 de marzo de 2018, el Tribunal de Apelaciones declaró sin lugar el recurso de apelación presentado por la parte actora, disponiendo que, durante el plazo de tramitación del juicio interpuesto, el Estatuto aplicable es el N° 1978, por ser el que mejor garantiza los principios de transparencia, amplia participación e idoneidad en los procesos de selección, ascensos y nombramientos de personal; y, que no se había ocasionado perjuicio alguno a ningún funcionario.

Haciendo un breve comparativo histórico de la situación, cabe indicar que para el año 2015 las plazas sujetas a concurso eran solamente tres. No obstante, una vez emitido el Estatuto N° 1978 e interpuesta en contra de éste la demanda y la medida cautelar en sede contencioso administrativa, por parte del Sindicato de Funcionarios y Funcionarias de la Defensoría, la suspensión de la aplicación del Acuerdo No. 1978 por más de un año, aproximadamente; generó que para el mes de marzo de 2018 existieran 20 plazas pendientes de proceso de nombramiento.

El día 6 de marzo de 2018 la Administración invitó a una reunión general de funcionarios y funcionarias, donde se solicitó al personal remitir, vía correo electrónico, los aspectos o cuestiones que consideraban debían atenderse de manera prioritaria. A partir de esta solicitud, varias personas externaron su preocupación en relación al estado del proceso de nombramiento de las plazas en la Defensoría, tanto por eventuales salidas de personas que se encuentran interinas, como por la imposibilidad de designar funcionarios en plazas vacantes o para realizar sustituciones, todo lo cual, repercute de manera negativa en la prestación del servicio público que brinda la Institución para con las y los habitantes.

Mediante memorando N° DH-0146-2018, fechado el día del 7 de marzo, se dispuso la conformación de una Comisión Técnica Institucional, compuesta por las instancias competentes, para que estudiara la situación y brindase criterio recomendativo en materia de procedimientos de nombramientos del personal de la Defensoría en las plazas que se encuentran actualmente vacantes u ocupadas de forma interina. El objetivo de esta Comisión fue el analizar y recomendar posibles vías y cursos de acción administrativa que, técnica y jurídicamente, le permitiesen a la Administración acelerar los procesos de selección y contratación de personal.

Esta Comisión, a partir de la labor encomendada, procedió a elaborar un Informe, que fue presentado el 22 de marzo de 2018, en el cual se analizó la situación institucional y, a partir de ello, se presentó una propuesta de trabajo que permitiera atender el tema de los nombramientos del personal en la Defensoría, sugiriendo distintos escenarios respecto de los cuales podría brindarse una atención integral al tema de los nombramientos institucionales.

Una vez que la Comisión Técnica designada por el Defensor de los Habitantes en funciones presentó ante el jerarca institucional su Informe de análisis sobre la realidad existente en materia de recurso humano y las posibles vías de mejora a la normativa para agilizar los procedimientos de nombramiento de dichas plazas, el Informe se hizo público ante la totalidad del personal de la Defensoría, tanto de Sede central como de las distintas Sedes regionales; y, en seguimiento de la reunión sostenida con el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de la Defensoría (SIDEF) del día 23 de marzo de 2018, mediante oficio DH-0303-2018, fechado el 27 de abril de 2018, el Defensor de los Habitantes en funciones trasladó el Informe precitado a conocimiento de la entidad gremial y citó a reunión el día 07 de mayo del presente año.

De conformidad con la minuta de reunión, puede señalarse que el SIDEF agradeció a la Administración el interés de procurar el diálogo y las buenas relaciones para con el Sindicato en la búsqueda de una solución integral. Asimismo la entidad sindical solicitó un lapso de tiempo para estudiar a fondo el documento y emitir posición al respecto. Se informó al Defensor que el SIDEF conformó una comisión para analizar el Informe de cita y presentar una propuesta por escrito.

Mediante oficio SIDEF-010-2018 del 22 de mayo de 2018, el Sindicato comunica sus observaciones al Informe; situación ésta última que está en proceso de análisis técnico y jurídico por parte de la Administración.

Finalmente vale mencionar que a la fecha de elaboración de este Informe Anual se puede acreditar que la totalidad de las plazas pendientes de nombramiento han iniciado sus procesos concursales al tenor de lo dispuesto por el Acuerdo 1978; y, se ha adoptado normativa complementaria con el fin de hacer más céleres tales procesos y procedimientos.

2.13 Unidad de Asuntos Internacionales

Posicionamiento y consolidación internacional

En el marco de las relaciones internacionales, se logró posicionar y consolidar a la Defensoría de los Habitantes (DHR) como parte esencial de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por sus siglas en inglés) ante la cual, como ha sido mencionado en informes anteriores, ostenta la categoría denominada "A".

Al cierre de la gestión de este periodo defensoril, se puede afirmar que se fortaleció el papel de la DHR como INDH para la promoción y garantía de la aplicación a nivel nacional de las disposiciones que conforman el derecho internacional de los derechos humanos, lo que implica una vinculación efectiva de la Institución con el sistema regional y universal de protección de los derechos humanos.

La naturaleza internacional de la promoción y defensa de los derechos humanos, otorga a las relaciones internacionales una naturaleza distinta en el caso de la Defensoría, vinculándola no sólo a la búsqueda de la cooperación internacional –siempre importante frente a la realidad de nuestro país- sino principalmente, como herramienta esencial para el cumplimiento de su labor sustantiva.

Reunión del Comité de Coordinación de GANHRI en Costa Rica

La gestión cerró en este periodo, su ejercicio institucional como Secretaría del Comité de Coordinación de la Red GANHRI de las Américas, siendo esta función una ventana que permitió mostrar al mundo la trayectoria institucional en una importante serie de temas estratégicos cuyo ejercicio conjunto fue desempeñado con Alemania, de la mano de la titular del Instituto Alemán de Derechos Humanos.

Sobre este particular, en la reunión del Comité de Coordinación de GANHRI del año 2016, Costa Rica fue designada como sede de la reunión que tuvo lugar en octubre del año 2017, cuya celebración implicó la visita a Costa Rica de los titulares de las INDH de más de 16 países de todo el mundo; por Europa, Alemania, Georgia, Croacia y Finlandia; por África, Togo, Egipto; por Asia-Pacífico: Mongolia, Australia e India; y por América: Chile, México y Ecuador así como otros representantes miembros de oficinas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Desde la Secretaría de GANHRI y ante la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, se logró contribuir activamente en los procesos de negociación de cara a la aprobación de dos

resoluciones que buscan reconocer, en los órganos políticos de la Organización, la importancia del rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y de abrir mayores espacios para su participación independiente.

La primera resolución que marcó un hito en ese reconocimiento, se dio en el año 2015, mediante la aprobación de la Resolución A70/Res/163 aprobada el 17 de diciembre por la Asamblea General. Posteriormente, se desempeñó un papel activo en la negociación de la segunda Resolución A72/Res/351 relativa al fortalecimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH). Finalmente dicha resolución fue aprobada en diciembre de 2017. En ambas resoluciones se logró coordinar un apoyo invaluable de la Misión de Costa Rica ante la ONU, como coauspiciador, mientras que Alemania y Australia lideraban el proceso.

Por otra parte, se le dio continuidad a las relaciones con el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de protección de derechos humanos. El trabajo internacional desarrollado le ha permitido a la DHR aprender de otras INDH a nivel regional, las cuales han tenido una mayor experiencia en afrontar formas específicas de violación a los derechos humanos con respecto de las cuales, el país recién está tomando consciencia sobre su existencia y dimensión en el ámbito nacional o bien, no puede permanecer ajena a éstas, por lo que debe garantizar y promover las acciones que desde el Estado, proceda.

En términos generales la Defensoría logró fortalecer sus vínculos con instancias internacionales de cooperación entre sus instituciones homólogas, como es el caso del Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos y la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) así como la citada Red GANHRI de las Américas y claramente con el Sistema Interamericano. En el caso del Consejo Centroamericano, la labor de la Defensoría fue clave en proponer cambios a los estatutos que permitieran su reactivación.

Las relaciones internacionales también conllevan una mayor participación en el Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos. En este sentido, fue impulsado -desde lo individual como lo colectivo mediante la Red GANHRI de las Américas- la necesidad de fortalecer las relaciones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana (Corte IDH), por medio de la puesta en marcha de negociaciones estratégicas para la firma de acuerdos de entendimiento que buscan fortalecer las capacidades institucionales.

2.14 Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Medidas de Implementación

El 16 de marzo de 2018, se publicó en el Diario Oficial La Gaceta el acuerdo N° 00002137 de la Defensoría de los Habitantes por medio del cual se introdujo el artículo 8 bis a su Estatuto Autónomo de Organización. Con este artículo se incorporó formalmente a la estructura organizativa de la Defensoría de los Habitantes, el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como un proceso de trabajo a cargo "del personal técnico, profesional y de apoyo asignado al Mecanismo, bajo la dirección del Despacho y la articulación de un/a Coordinador/a".

Después de un amplio análisis sobre cuál debía ser la forma de insertarse dicho Mecanismo a la estructura organizativa, se arribó a la conclusión de que la Defensoría de los Habitantes en su conjunto fue designada como el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ello quiere decir que cada dirección, unidad u oficina debía participar en la promoción, protección y monitoreo de los derechos reconocidos en este instrumento jurídico internacional, de acuerdo con las funciones asignadas por el propio Estatuto Autónomo de Organización y bajo la coordinación de un equipo de trabajo asignado al Mecanismo.

Dentro de las discusiones sobre la forma de incorporar el Mecanismo a la estructura orgánica de la Defensoría de los Habitantes, se destacaron dos posiciones: la especialidad y la transversalidad. Ambas posiciones sostenían diferentes maneras de cómo abordar el tema de la discapacidad. La primera se inclinaba por crear una instancia, llámese dirección, unidad u oficina, que se encargara exclusivamente para cumplir las funciones del Mecanismo. Esta posición reproducía los esquemas clásicos del abordaje de la discapacidad. La especialidad considera que los servicios destinados a las personas con discapacidad deben ser ofrecidos por personal con formación para tal efecto.

Por el contrario, la transversalidad parte de la idea de que todos los servicios deben estar preparados para atender a todas las personas, incluyendo las que presentan discapacidad. Asimismo, la transversalidad como posición considera que no es necesario crear un entorno separado diseñado para la exclusiva atención de las personas con discapacidad ya que ello conduce a la segregación.

Ante estas dos posiciones, la Defensoría de los Habitantes optó por la última por cuanto no se debe aislar a los miembros de este sector de la población e incluirlos en todos los procesos de promoción y

defensa de la Institución. Para ello, cobra singular importancia la capacitación a todo el personal a efecto de que manejen los principios y contenidos de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De igual manera, es indispensable brindar servicios de apoyo necesarios para ajustar la oferta de los servicios institucionales a los requerimientos de las personas con discapacidad.

Como se indicó en el informe del año anterior, se elaboró también una reforma al Manual del Macroproceso de Defensa a efecto de introducir modificaciones a las diferentes formas de intervenir de la Defensoría de los Habitantes, para que se ajusten a las funciones que la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad le asignan al Mecanismo mencionado. Se introdujo también en la reforma la accesibilidad como un principio que enviste el procedimiento de la Defensoría de los Habitantes y se dispone que se deban brindar servicios de apoyo.

La reforma al Manual del Macroproceso de Defensa para introducir los ajustes que se requieren para el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se enmarcó dentro de la reforma general de dicho Manual que se encuentra en aprobación.

Nótese que no se crea una normativa especial para atender a la población con discapacidad, sino que se impulsan cambios en las normas ya existentes para satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad.

De igual manera, el Mecanismo tendría como funciones la articulación de los procesos de promoción, protección y monitoreo de la Defensoría de los Habitantes dirigidos a la población con discapacidad.

No obstante que el Estatuto Autónomo de Organización se reformó hasta marzo del 2018, la Defensoría de los Habitantes venía trabajando bajo la línea de la transversalidad del abordaje de la discapacidad. En ese sentido, se impartió una capacitación en el mes de octubre de 2017, a la Dirección de Admisibilidad sobre el tema de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El motivo por el cual se inició la capacitación sobre la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con la Dirección de Admisibilidad, reside en que su personal engloba a las y los funcionarios que primero atienden a los y las habitantes que visitan la Defensoría cuando solicitan sus servicios, así que deberían de contar con la mejor preparación para brindar sus servicios a la población con discapacidad.

Se evaluó la experiencia de la capacitación que se impartió al personal de la Dirección de Admisibilidad y se procedió a su reformulación, con el propósito de adaptarla a los requerimientos de capacitación del personal institucional. Es así que el 9 de abril de 2018, se reanudó el proceso de capacitación comenzando por la Dirección de Protección Especial. En el mes de mayo de 2018, se calendarizaron diferentes fechas y se ejecutó la capacitación al resto de las y los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes.

Adicionalmente, se organizó una reunión con funcionarios del Ministerio de Trabajo, la Dirección de Servicio Civil y del CONAPDIS sobre temas administrativos y legales. Esa reunión de trabajo se dio especialmente para analizar la pertinencia de elaborar o no un manual de puestos específico para personas con discapacidad y también para desarrollar a futuro de la mejor manera los procesos de reclutamiento, selección y contratación de personal para el Mecanismo.

En el Plan Anual Operativo del Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del 2018, se incluye, además de la capacitación al personal, el elaborar un compendio de informes finales sobre el tema de la discapacidad, cuyo objetivo es precisamente

divulgar entre las y los profesionales de defensa la posición que ha adoptado la Defensoría con respecto a asuntos relacionados a la discapacidad.

A 10 años de la Ratificación

En el año 2008, el Estado de Costa Rica ratificó la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, justamente hace una década, período suficiente para reflexionar sobre su implementación.

Los Estados que ratificaron la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad deben presentar informes periódicos al Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es el órgano creado por dicho tratado internacional para velar por su correcta aplicación. El primero de ellos, dos años después de su ratificación y los siguientes cada cuatro años.

En el 2010, Costa Rica presentó el primer informe. En la sesión 140° celebrada el 11 de abril de 2014, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad analizó este informe y formuló una serie de recomendaciones.

El Comité mencionado le solicitó a la Defensoría de los Habitantes remitir un conjunto de temas sobre los cuales preguntar al Estado costarricense, en el marco del examen del informe periódico respecto del cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Es una práctica común que el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad involucre a las instituciones nacionales de promoción y defensa de los Derechos Humanos, en los procesos de verificación de la Convención.

Con ocasión del ejercicio de la selección de los temas, la Defensoría de los Habitantes tuvo la oportunidad de analizar el grado de cumplimiento de esta Convención. Ese análisis se hizo desde diferentes perspectivas que aportan las direcciones que integran este Despacho. Se tuvo en cuenta también las recomendaciones vertidas por el Comité.

En el documento que remitió esta Defensoría, se procedió a clasificar los temas sugeridos al Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, en las siguientes tres categorías:

Avances: Se ha determinado que el Estado costarricense ha avanzado en el cumplimiento de la Convención siendo que en algunos casos es requerido un mayor esfuerzo por parte del Estado costarricense, para su pleno cumplimiento.

No avances: Se ha determinado que el Estado costarricense no ha procedido al cumplimiento de la Convención y de las recomendaciones.

Retrocesos: Se ha determinado un desmejoramiento de los aspectos tutelados en las recomendaciones.

A continuación se expone los temas referidos de acuerdo con las mencionadas categorías:

Avances

- Un avance importante del Estado costarricense en relación con los derechos de las personas con discapacidad es la promulgación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad (Ley No. 9379), que eliminó las normas que regulaban la figura de la curatela por la figura de garante por la igualdad jurídica, que supone la figura de asistencia, sin

que ello implique el traslado de responsabilidades o disminución de su capacidad legal, con lo cual, las personas que cuenten con alguna discapacidad puedan tomar sus propias decisiones y responsabilidades.

- Se realizó la designación de la Defensoría de los Habitantes como el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. En virtud a tal designación, se elaboró un proyecto de implementación que se ha venido ejecutando cuya acción más reciente es la reforma del Estatuto Autónomo de Organización, a fin de incorporar el Mecanismo dentro de la estructura orgánica de la Defensoría.
- Si bien en Costa Rica no existe un marco normativo amplio en contra de la discriminación, existe un Proyecto de Ley que está en trámite de discusión en la Asamblea Legislativa, denominado: "Ley Marco para Prevenir y Sancionar todas las Formas de Discriminación, Racismo e Intolerancia", Proyecto de Ley N° 20174, que prohíbe todas las formas de discriminación incluyendo aquella por motivo de discapacidad, establece sanciones, exige políticas a todas las instituciones del Estado contra la Discriminación y establece medidas de reparación para víctimas de discriminación, entre otros.
- El Poder Judicial ha establecido una serie de acciones para asegurar el acceso a la justicia, entre ellos, se ha dotado de intérpretes en lenguaje de señas para las personas que lo requieran y se han hecho sesiones informativas en la modalidad de entrega de folletos, entre otros.
- Por primera vez y para las elecciones del 2014, se brindó la posibilidad de abrir centros de votación en los hospitales psiquiátricos, lo cual constituye un avance, el cual se espera que se replique para las elecciones de febrero del 2018. Sin embargo, generó preocupación respecto de quejas relacionadas con que era personal hospitalario el que decidía quién tenía capacidad de emitir el voto y quién no, sin que mediara una determinación por parte de un juez o del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Se procedió al cierre de la sección asilar del Hospital Nacional Psiquiátrico. Las personas con discapacidad psicosocial que durante muchos años estuvieron albergadas en ese nosocomio fueron reubicadas en alternativas residenciales del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad y del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. La anterior medida se tomó en el marco de la ejecución de la Política Nacional de Atención Integral para Personas en Situación de Abandono y Personas en Situación de Calle 2016-2026. No obstante, es necesario reubicar también los recursos de la Caja Costarricense de Seguro Social destinados a la atención de la salud mental, toda vez que la mayoría de estos recursos se concentran en los hospitales especializados en este padecimiento (Hospital Chacón Paut y Hospital Nacional Psiquiátrico), debiéndose trasladar a las comunidades.

No Avance

- El Estado no ha adoptado medidas para atender la armonización del artículo 62 del Código de la Niñez y Adolescencia que establece el derecho a la educación especial, con el artículo 24 de la Convención y así garantizar el derecho de los niños y las niñas con discapacidad a una educación inclusiva de calidad. Las medidas para la implementación de la educación inclusiva son aún insuficientes y se requiere acelerar el proceso para que los y las estudiantes con discapacidad cuenten con una educación de calidad.
- Si bien en los últimos años han habido avances importantes en materia de accesibilidad hospitalaria, éstos concentran mucho en la accesibilidad al espacio físico. En la actualidad, el uso de la ventanilla preferencial en los hospitales no funciona adecuadamente; asimismo, en diversos hospitales se incumple las disposiciones de la Ley 7600 –que garantiza la accesibilidad-; y se incumple lo relativo al correcto uso de los espacios preferenciales en los estacionamientos.

- Existen importantes dificultades en lo que respecta a la accesibilidad para las personas con discapacidad al espacio físico, entre estos: mal estado de aceras, inaccesibilidad en espacios públicos, falta de adecuación de las unidades de transporte, principalmente en las regiones Chorotega, Norte, Brunca, Atlántica, Pacífico Central y región Sur del país.
- Actualmente se invisibilizan las necesidades de las personas con discapacidad en la asignación de los subsidios para la compra de vivienda (bono de vivienda).
- El Estado costarricense cuenta con escasas medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia de género en espacios públicos y privados contra mujeres con discapacidad. Asimismo, se carece de un sistema que reúna datos estadísticos y cualitativos sobre manifestaciones de violencia hacia mujeres con discapacidad.
- Costa Rica cuenta con un régimen no contributivo de aseguramiento social para poblaciones en vulnerabilidad, como las personas con discapacidad tanto en pobreza como por discapacidades específicas –v.gr. parálisis cerebral profunda-. Sin embargo, la gestión de este régimen no resulta eficiente para atender y resolver oportunamente las solicitudes recibidas por parte de la población con discapacidad y en especial de niños, niñas, y adolescentes con discapacidad y en condición de pobreza.
- Actualmente, no se incorporan dentro del padrón electoral para el ejercicio del voto, a las personas que están legalmente en estado de interdicción.

Retrocesos

- La Defensoría, a partir de una investigación acerca de Salud Mental y Derechos Humanos, expediente N° 122319-2013, dio cuenta de la existencia de múltiples debilidades, en la atención a la población con enfermedades mentales, entre ellas: problemas en cuanto a la accesibilidad, falta de servicios de prevención en salud mental en las distintas comunidades, problemas de origen en las normas y su aplicación, siendo que en el inciso c) del artículo 9 del Reglamento del consentimiento informado en la práctica asistencial en la Caja Costarricense del Seguro Social, dispone la posibilidad de se pueda internar a una persona sin su consentimiento, bastando sólo una valoración calificada al respecto, aún y cuando no represente un riesgo para sí mismo o para los demás.

Incluso en diciembre de 2017, la Defensoría remitió al Comité de Derechos de Personas con Discapacidad el Oficio DH-1089-2017 donde contribuye al mencionar una serie de temas para la determinación de la lista de cuestiones que debían ser consideradas con ocasión del examen periódico de Costa Rica. Entre ellas: la accesibilidad física de la infraestructura especialmente en lo relativo a aceras, espacios públicos y unidades de transporte; el acceso a la justicia de personas con discapacidad; la protección contra la explotación, la violencia y el abuso; la libertad de expresión y el acceso a la información.



Anexo

Informe Anual
de Labores
2017-2018

Anexo. Criterios de la Defensoría de los Habitantes sobre proyectos de ley consultados

2017-2018

JUNIO 2017		
EXPEDIENTE	NOMBRE DEL PROYECTO DE LEY	OFICIO DE RESPUESTA
19.550	REFORMA PARCIAL A LA LEY N° 7717 DL 04 DE NOVIEMBRE DE 1997 LEY REGULADORA DE ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS	DH-0666-2017 19 DE JUNIO DE 2017
19.391	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 12 Y 23 DE LA LEY N° 6836 DE 22 DE DICIEMBRE DE 1982 Y SUS REFORMAS, LEY DE INCENTIVOS A LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS MÉDICAS	DH-0755-2017 24 JULIO DE 2017
19.879	AUTORIZACIÓN AL ESTADO CENTRAL PARA DONAR UN LOTE AL PROGRAMA INTEGRAL DE MERCADEO AGROPECUARIO	DH-0669-2017 20 DE JUNIO DE 2017
20.302	LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA MUNICIPAL	DH- CGA-0751-2017 16 DE AGOSTO DE 2017
20.288	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 246 AL CÓDIGO DE FAMILIA, LEY N° 5476 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS, REGULACIÓN DEL PATRIMONIO COMÚN EN LA UNIÓN DE HECHO IMPROPIA	DH-0744-2017 19 de Julio de 2017

20.356	LEY DE DERECHOS Y GARANTÍAS A LA ATENCIÓN POR SALUD REPRODUCTIVA Y RESPONSABILIDAD ÉTICA Y PROFESIONAL DE LOS PROFESIONALES EN SALUD, REFORMA A LA LEY GENERAL DE SALUD Y LEYES CONEXAS	DH-MU-CV-0798-2017 7 DE AGOSTO DE 2017
20.304	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 49 Y 51 DE LA LEY N° 30, CÓDIGO CIVIL Y 104 DE LA LEY N° 5476, CÓDIGO DE FAMILIA Y SUS REFORMAS LEY DE IGUALDAD EN LA INSCRIPCIÓN DE LOS APELLIDOS	DH-0746-2017 19 DE JULIO DE 2017
20.299	LEY CONTRA EL ACOSO SEXUAL CALLEJERO	DH-MU-0929-2017 25 DE SETIEMBRE DE 2017
19.348	MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 52, INCISO R, DE LA LEY N° 8765 CÓDIGO ELECTORAL, PUBLICADA EN EL ALCANCE 37 A LA GACETA N° 171 DE 02 DE SETIEMBRE DE 2009	DH-0865-2017 30 DE AGOSTO DE 2017
20.241	LEY DE DERECHOS Y PROTECCIÓN DE USUARIOS DE LA RED MUNDIAL INTERNET	DH-0294-2018 25 DE ABRIL DE 2018
20.308	LEY CONTRA EL ACOSO Y/O VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES	DH-MU-0788-2017 03 DE AGOSTO DE 2017
20.349	LEY REGULADORA DEL PAGO POR RESTRICCIÓN AL EJERCICIO LIBERAL DE LA PROFESIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO	DH-DAJ-DAEC-DAL-0777-2017 31 DE JULIO DE 2017
20.232	"REFORMA AL INCISO G) DEL ARTÍCULO 17 Y ADICIÓN DE UN NUEVO INCISO G) AL ARTÍCULO 18 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N° 7794, DE 18 DE MAYO DE 1998 Y SUS REFORMAS; LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL GOBIERNO MUNICIPAL	DH-1027-2017 9 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.271	LEY PARA ABARATAR, PROMOVER Y POTENCIAR LA LECTURA EN JUVENTUD COSTARRICENSE	DH-0765-2017 27 DE JULIO DE 2017
20.315	REFORMA INTEGRAL A LA LEY No. 7447, DEL 13 DE DICIEMBRE DE 1994 REGULACIÓN DEL USO RACIONAL DE LA ENERGÍA	DH-CV-0794-2017 12 DE OCTUBRE DE 2017
19.307	REFORMA A LA LEY DE ARMAS Y EXPLOSIVOS, LEY N.º7530, PUBLICADA EN LA GACETA N.º 159 DE 23 DE AGOSTO DE 1995	DH-DNA-813-2017 16 DE AGOSTO DE 2017
20.330	LEY DE REORDENAMIENTO DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, DEROGATORIA DE LOS CONSEJOS DEL MOPT	DH-1023-2017 9 DE NOVIEMBRE DE 2017

20.130	LEY DE MECANISMOS DE VIGILANCIA ELECTRÓNICA EN MATERIA PENAL	DH-DPE-0874-2017 4 DE SETIEMBRE DE 2017
20.416	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 43 Y 47 DE LA LEY N.º 5476, DE 21 DE DICIEMBRE DE 1973, CÓDIGO DE FAMILIA, LEY PARA AMPLIAR LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO FAMILIAR	DH-0836-2017 18 DE AGOSTO DE 2017
20.344	LEY PARA EL BUEN APROVECHAMIENTO DE LAS EMBARCACIONES Y OTROS BIENES NAVALES INCAUTADOS AL CRIMEN ORGANIZADO	DH-0826-2017 16 DE AGOSTO DE 2017
19.922	LEY DE REFORMA INTEGRAL A LOS DIVERSOS RÉGIMENES DE PENSIONES Y NORMATIVA CONEXA	DH-DAL-DAEC-0867-2017 31 DE AGOSTO DE 2017
20.340	LEY PARA DESARROLLAR EL HOSPITAL NACIONAL DE TRASPLANTES MEDIANTE FIDEICOMISO	DH-CV-0911-2017 13 DE SETIEMBRE DE 2017
20.377	REFORMA A LOS ARTÍCULOS 239 BIS Y 240 DE LA LEY 7594 DEL 10 DE ABRIL DE 1996, CÓDIGO PROCESAL PENAL, PARA REGULAR LAS CAUSALES DE PRISIÓN PREVENTIVA	DH-PE-0818-2017 16 DE AGOSTO DE 2017
20.300	MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA LEY N.º 4573, CÓDIGO PENAL, DE 4 DE MAYO DE 1970	DH-MU-0984-2017 17 DE OCTUBRE DE 2017
20.322	ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON CONSUMO PROBLEMÁTICO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y ESTABLECIMIENTO DE PENAS PROPORCIONALES EN DELITOS DE MICROTRÁFICO NO VIOLENTOS	DH-PE-979-2017 1 DE DICIEMBRE DE 2017
20.235	ATENCIÓN DE LAS PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL EN CONFLICTO CON LA LEY	DH-PE-0886-2017 27 DE SETIEMBRE DE 2017
20.361	LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	DH-1025-2017 9 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.429	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 33, 78, 80, 91, 164 Y 170 DE LA LEY GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA, NÚMERO 8764, DEL 19 DE AGOSTO DEL AÑO 2009	DH-PE-0881-2017 20 DE SETIEMBRE DE 2017
20.362	LEY DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PRENSA	DH-1026-2017 9 DE NOVIEMBRE DE 2017

20.400	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1, 2, 4, 10, 12, 14 Y 16, ADICIÓN DE UN CAPÍTULO IV Y DE UN TRANSITORIO A LA LEY DE DETERMINACIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR EL "DBCP"	DH- CGA-0891-2017 11 DE SETIEMBRE DE 2017
20.407	LEY PARA LA REGULACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL Y FORESTAL DEL ESTADO	DH-CV-0951-2017 3 DE OCTUBRE DE 2017
20.468	MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 152 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 DE 26 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS. RECONOCIMIENTO DEL PAGO DEL DÍA DE DESCANSO PARA LA CLASE TRABAJADORA	DH-1028-2017 9 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.325	LEY DE REFORMA AL ARTÍCULO 69 DE LA LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO, LEY N.º 7786, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y SUS REFORMAS, PARA DISMINUIR LA IMPUNIDAD POR ACTIVIDADES DELICTIVAS RELACIONADAS CON EL GIRO IRREGULAR DE EMPRESAS OFFSHORE Y OTROS ILÍCITOS GRAVES	DH-0919-2017 20 DE SETIEMBRE DE 2017
20.470	LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE FARMACEUTICOS DE COSTA RICA	DH-1053-2017 17 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.471	LEY DE CREACIÓN DEL SISTEMA DE EMERGENCIA 9-1-1	DH- CGA-1040-2017 4 DE DICIEMBRE DE 2017
20.434	REFORMA DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE DONACIÓN Y TRANSPLANTE DE ÓRGANOS Y TEJIDOS HUMANOS, LEY N° 9222, DEL 13 DE MARZO DEL 2014	DH-CV-0978-2017 13 DE OCTUBRE DE 2017
20.419	LEY DE REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL EN EL EMPLEO PÚBLICO Y PRIVADO, PARA ATENDER A LOS HIJOS MENORES DE EDAD	DH-MU-0089-2018 21 DE FEBRERO DE 2018
20.421	LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DEL CÁNCER	DH-0953-2017 03 DE OCTUBRE DE 2017
20.412	UTILIZACIÓN DE RESERVAS VOLUNTARIAS ACUMULADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS EN FIDEICOMISO DE OBRA PÚBLICA	DH- DAEC-1000-2017 25 DE OCTUBRE DE 2017

20.324	MODIFICACIÓN DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO TERCERO DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, N.º 8114, DE 4 DE JULIO DE 2001, Y SUS REFORMAS	DH-DAEC-1020-2017 09 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.313	LEY DE FINANCIAMIENTO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE FERROCARRILES	DH-DAEC-0071-2018 12 DE FEBRERO DE 2018
20.323	REFORMA DEL ARTÍCULO 11 LA LEY N.º 9428, LEY DE IMPUESTO A LAS PERSONAS JURÍDICAS, DE 22 DE MARZO DE 2017, Y SUS REFORMAS, PARA DOTAR DE RECURSOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA, PARA FORTALECER LA DIRECCIÓN DE POLICÍA PROFESIONAL	DH-0966-2017 11 DE OCTUBRE DE 2017
20.327	LEY PARA LA TRANSPARENCIA DE LAS SOCIEDADES INACTIVAS	DH-1072-2017 28 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.440	LEY DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N.º 8638, LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL, DEL 14 DE MAYO DE 2008	DH-0970-2017 11 DE OCTUBRE DE 2017
20.446	LEY SOBRE USO EFICIENTE DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN RADIODIFUSIÓN SONORA Y TELEVISIVA	DH-0971-2017 11 DE OCTUBRE DE 2017
20.399	LEY DE REESTRUCTURACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACIÓN EN MATERIA PENAL	DH-0291-2018 25 DE ABRIL DE 2018
20.253	VEEDURÍAS CIUDADANAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y LA CONVIVENCIA POLÍTICA	DH-1092-2017 4 DE DICIEMBRE DE 2017
20.447	LEY PARA AUTORIZAR EL APROVECHAMIENTO DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS EN EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO	DH-CV-0996-2017 24 DE OCTUBRE DE 2017
20.484	PARA TRANSPARENTAR LA REMUNERACIÓN DE LOS PRESIDENTES Y LIMITAR LAS PENSIONES DE EXPRESIDENTES	DH-0099-2018 1 DE MARZO DE 2018
20.480	ADICIÓN DE LOS INCISOS K), L) Y M), DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO FEDERADO DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS DE COSTA RICA, LEY N.º 3663 DEL 10 DE ENERO DE 1996 Y SUS REFORMAS	DH-0998-2017 25 DE OCTUBRE DE 2017

19.752	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.º 5395 PARA INCLUIR LA RECOMENDACIÓN FARMACÉUTICA Y ESTABLECER UNA CLASIFICACIÓN GENERAL DE LOS MEDICAMENTOS	DH-CV-1045-2017 21 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.177	LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY REGULADORA DEL MERCADO DE SEGUROS, LEY N° 8653 DE 22 DE JULIO DE 2008 Y SUS REFORMAS	DH-0290-2018 25 DE ABRIL DE 2018
20.193	LEY PARA PROHIBIR SE DESTINEN RECURSOS PÚBLICOS PARA PROMOVER LA IMAGEN DE LOS JERARCAS Y LAS INSTITUCIONES, POR MEDIO DE LA ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 8 BIS A LA LEY N.º8131	DH-1073-2017 12 DE DICIEMBRE DE 2017
20.389	REFORMA DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD SOCIAL DE LA MUJER, LEY N° 7142, DE 8 DE MARZO DE 1990, PARA LA PROTECCIÓN DE LA IGUALDAD SALARIAL ENTRE MUJERES Y HOMBRES	DH-MU-0204-2018 20 DE MARZO DE 2018
19.881	LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON TRASTORNOS DEL ESPECTRO AUTISTA	DH-
18.512	LEY DE NAVEGACIÓN ACUÁTICA	DH-1129-2017 21 DE DICIEMBRE DE 2017
20.151	LEY QUE DECLARA DERECHOS PREJUBILATORIOS PARA PERSONAS TRABAJADORAS CON SÍNDROME DE DOWN	DH-0101-2018 23 DE FEBRERO DE 2018
20.179	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 176, 184 Y ADICIÓN DE UN TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA	DH- DAEC-1056-2017 21 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.492	LEY DE ORDENAMIENTO DEL SISTEMA REMUNERATIVO Y DEL AUXILIO DE CESANTÍA PARA EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE	DH-1082-2017 30 DE NOVIEMBRE DE 2017
20.089	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 9 BIS A LA LEY DE PROTECCIÓN AL CIUDADANO DEL EXCESO DE REQUISITOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS, N° 8220, DE 4 DE MARZO DE 2002	DH- CGA-0092-2018 21 DE FEBRERO DE 2018
19.113	TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	DH-0231-2018 3 DE ABRIL DE 2018

20.470	DICTAMEN, LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE FARMACEUTICOS DE COSTA RICA	DH-1115-2017 15 DE DICIEMBRE DE 2017
20.416	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 43 Y 47 DE LA LEY N.º 5476, DE 21 DE DICIEMBRE DE 1973, CÓDIGO DE FAMILIA, LEY PARA AMPLIAR LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO FAMILIAR. Texto sust.	DH-0836-2017 18 DE AGOSTO DE 2017
20.543	REFORMAS DE LA LEY N.º 4573, CÓDIGO PENAL, Y SUS REFORMAS, DE 4 DE MAYO DE 1970; DE LA LEY N.º 7594, CÓDIGO PROCESAL PENAL, Y SUS REFORMAS, DE 28 DE MARZO DE 1996, Y DE LA LEY N.º 8204, REFORMA INTEGRAL LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS, LEGITIMACIÓN DE CAPITALES Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2001	DH-PE-DNA-0032-2018 31 DE ENERO DE 2018
20.547	RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS POR ACTOS DE SOBORNO TRANSNACIONAL Y COHECHOS DOMÉSTICOS	DH-0087-2018 19 DE FEBRERO DE 2018
ENERO- MAYO 2018		
20.576	LEY DE AMPLIACIÓN DE LA BASE IMPOSITIVA DEL INGRESO AL TERRITORIO NACIONAL POR LA VÍA TERRESTRE, MARÍTIMA Y FLUVIAL PARA LA CONSOLIDACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO PERMANENTE DE LAS ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS	DH-0219-2018 22 DE MARZO DE 2018
20.554	LEY DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LA PERSONA INDÍGENA Y GARANTÍA DE INTEGRACIÓN DE LA PERSONA INDÍGENA TRANSFRONTERIZA	DH-PE-0111-2018 28 DE FEBRERO DE 2018
20.460	REFORMA DE LA LEY N.º 8634, SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO, DE 23 DE ABRIL DE 2008, Y SUS REFORMAS	DH-DAEC-0257-2018 12 DE ABRIL DE 2018
20.389	REFORMA DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD SOCIAL DE LA MUJER, LEY N.º 7142, DE 8 DE MARZO DE 1990, PARA LA PROTECCIÓN DE LA IGUALDAD SALARIAL ENTRE MUJERES Y HOMBRES	DH-MU-0204-2018 20 DE MARZO DE 2018
20.580	LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.	DH-0266-2018 16 DE ABRIL DE 2018
19.243	"LEY INTEGRAL A LA LEY GENERAL DE VIH". Texto dictaminado.	DH-CV-0236-2018 4 DE ABRIL DE 2018

20.447	"LEY PARA AUTORIZAR EL APROVECHAMIENTO DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS EN EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO".	DH-CV-0263-2018 13 DE ABRIL DE 2018
20.715	MODIFICACIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE DONACIÓN Y TRANSPLANTE DE ÓRGANOS Y TEJIDOS HUMANOS, N° 9222, DE 13 DE MARZO DE 2014 Y DEROGATORIA DE LA LEY 6948 DE 9 DE FEBRERO DE 1984 Y SUS REFORMAS	DH-0276-2018 20 DE ABRIL DE 2018
20.691	AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS) PARA DESAFECTAR DEL USO Y DOMINIO PÚBLICO, SEGREGAR Y DONAR PARTE DE LA FINCA DEL PARTIDO DE LIMÓN, MATRÍCULA 6003-000 AL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA, en adelante denominado: DESAFECTACION DE USO Y DOMINIO PÚBLICO DE UN INMUEBLE Y AUTORIZACION AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS) PARA SEGREGAR Y DONAR PARTE DE LA FINCA DEL PARTIDO DE LIMÓN, MATRÍCULA 6003-000 AL BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE COSTA RICA.	DH-0365-2018 15 DE MAYO DE 2018
20.493	LEY PARA ESTABLECER UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL PARA EL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR FRONTERIZO NORTE	DH-CV- CGA-0366-2018 15 DE MAYO DE 2018



 **(506) 4000-8500**

 **defensoria@dhr.go.cr**

 **www.dhr.go.cr**

 **686-1005,
Barrio México-Costa Rica**

 **Defensoría de los Habitantes**

Oficinas Regionales

Limón: (506) 2758-0789

Ciudad Neily: (506) 2460-9313

Liberia: (506) 2666-3837

Pérez Zeledón: (506) 2770-6454

Puntarenas: (506) 2661-6107

San Carlos: (506) 2783-2640