



# Indice General



Indice General

Introducción

i

## **CAPITULO 1: El Impacto del COVID-19 en los Derechos Humanos en Costa Rica**

I. Un análisis de la respuesta de la institucionalidad pública durante el COVID-19	8
1.- El Impacto del COVID-19 en el derecho y los servicios de salud:	
Un panorama de las denuncias de los y las habitantes	8
2. Un proceso lento y desigual: La Vacunación contra el COVID-19	10
2. Falta de acceso y altas facturaciones: Agua Potable durante el COVID-19	13
3.- Bono Proteger y Becas: El IMAS y el COVID-19	16
4.- Alerta Temprana y una gestión deficiente del PANI: Situación de las personas menores de edad en alternativas de protección institucionales	25
5.- La débil estrategia del MEP: Educación en tiempos de Pandemia	27
6.- Ministerio de Justicia y el aumento de denuncias de privados de libertad	31
7. Migración	32
8. Territorios Indígenas	32
9.- Intervención de la Defensoría en el contexto del COVID-19 y desde la perspectiva de los derechos laborales	33
II. ATENCION SOCIOECONOMICA DE LA PANDEMIA	36
REACTIVACION ECONOMICA: NO SE PUEDE REDISTRIBUIR LA RIQUEZA QUE NO EXISTE	36
Red de Cuido y desarrollo infantil	37
Acciones del Poder Ejecutivo para la atención y mitigación del impacto de la	

pandemia: las necesidades del sector pesquero-molusquero	38
--	----

III. El camino de la modernización institucional: un contexto de dinámicas y modificaciones por causa del COVID-19	39
a. Modernización y fortalecimiento de los procesos de trabajo	40
b) El control interno como una fase del proceso de modernización	42
c) Proceso de atención a las personas habitantes, ante inconformidades por el servicio brindado	43
d) Sistemas de información y registros: base para estadísticas robustas y confiables	46
<b>Labores de coordinación Internacional para la defensa de los Derechos Humanos</b>	<b>48</b>

## **CAPITULO 2: Institucionalidad y Gestión Pública**

I.- Costa Rica: Una mirada antes del Covid-19	53
1.- Situación fiscal y efectos en el sistema de bienestar social del Estado	53
La estructura tributaria	54
El gasto del Gobierno Central	55
El déficit fiscal	56
La deuda pública	57
2.- Zonas costeras del país: Una realidad de urgente atención	58
II.- UNA VISTA A LA GESTION PÚBLICA DURANTE LA PANDEMIA	60
1.- Importancia de los sitios web municipales	61
2.- Resultados del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2020 (ITSP)	62
3.- El derecho a la salud	62
4.- El derecho a una vivienda adecuada y a un medio ambiente sano	64
5.- Una mirada a la Pobreza y la Exclusión social	65

## **CAPITULO 3: Pobreza, Desigualdad y Exclusión**

Aumento dramático del porcentaje de hogares y de personas en situación de pobreza	68
Aumento de la desigualdad: Coeficiente de Gini y otras manifestaciones	68
Desigualdad geográfica y regional	68
1. Combate a la pobreza, el reto y las responsabilidades estatales	69
2. El Derecho a un trabajo digno	70
El Derecho a la Educación	76

## **CAPITULO 4: Democracia, Paz Social y Diálogo**

1. Discriminación y poblaciones específicas	87
1.1 Pueblos indígenas	88
1.2 Personas afrodescendientes	89
1.3 Personas migrantes y refugiadas	90
1.4 Personas privadas de libertad	91
1.5 Personas mayores	91
1.6 Personas con discapacidad	92
1.7 Personas LGTBQ+	93
1.8 Personas menores de edad ubicadas en alternativas de cuidado y protección dependientes del PANI	94
Violencia contra las mujeres	97
Hostigamiento Sexual	98
Diálogo Social	107
Acciones de promoción y divulgación de derechos humanos: El Instituto de Educación en Derechos Humanos (IEDH)	110

## **CAPITULO 5: Administrativo - Financiero y Jurídicos**

1. Dirección Administrativa - Financiera	119
2. Dirección de Asuntos Jurídicos	123

## **ANEXOS**



# Introducción



El año 2020, marcó un antes y un después en la vida de todas las personas en el mundo. Las consecuencias sociales, económicas y culturales de la declaratoria Pandemia provocada por el COVID-19, nos ha obligado a replantear cuáles son nuestras necesidades y prioridades, tanto en lo individual como en lo social. Aunque por su causa se ha calificado como una crisis sanitaria, por sus efectos en los ámbitos sociales, económicos y políticos; debe ser considerada como una crisis humana<sup>1</sup> que ha tenido repercusiones en todos los ámbitos de la sociedad y ha afectado, en mayor o menor medida, el goce de los derechos humanos de las personas.

Por su origen pandémico, es también una crisis que nos obliga a reconocer el valor que tiene el derecho a la igualdad. Como enfermedad, el COVID-9 nos recuerda que, así como tenemos una misma dignidad como seres humanos, nuestra fragilidad ante los eventos naturales, es idéntica. Por la misma razón, se debe reconocer que la discriminación, la vulnerabilidad y la injusticia, no tienen un origen natural. Por el contrario, estas son realidades sociales que sólo pueden derivar de las decisiones que, desde el Estado y la sociedad, se adoptan frente a hechos que

nos afectan a todas y todos; y tiene que ver con la forma en la que se agregan mayores obstáculos o barreras en el reconocimiento de los derechos humanos para determinados sectores.

Las desigualdades preexistentes en la sociedad costarricense, así como el resto de la región, han tenido un peso importante en los efectos de las acciones adoptadas por los Estados para la atención de la pandemia. Medidas como el aislamiento, las restricciones al comercio o en la vida económica, la implementación de medidas como la educación virtual; entre otras, no tienen el mismo significado para todas las personas y sus efectos no son iguales en todos los derechos. En realidad, sus consecuencias son distintas según la vivencia y debilidad que ya enfrentaban en el acceso y goce pleno de sus derechos.

El Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2020-2021, coincide con una etapa de la vida del país marcada por la pandemia y los efectos que las medidas adoptadas para la atención de la pandemia. Estas, aunque necesarias e importantes, también han conllevado una afectación indirecta de los derechos de las personas. Por esta razón, para la Defensoría de los Habitantes resulta impostergable que, en este ejercicio de ren-

<sup>1</sup> Gutierrez, Antonio. Secretario General de las Naciones Unidas. En <https://www.un.org/es/coronavirus/articulos/humanitarian-crisis-coronavirus-solidarity>. Visitado el 22 de marzo de 2021.

dición de cuentas, se informe sobre cuáles han sido los hallazgos y constataciones que la institución ha realizado con respecto a los efectos sobre los derechos de las personas.

En este orden de ideas, es importante recordar que la Defensoría de los Habitantes de la República es la Institución Nacional de Derechos Humanos del país. El ejercicio de esta función tiene su sustento tanto en la ley interna –Ley 7319- como en las declaraciones y decisiones adoptadas en el ámbito internacional, en especial en los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, conocidos como los Principios de París<sup>2</sup> y resoluciones subsecuentes; las cuales asignan a la Institución funciones de asesoría y supervisión para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

El cumplimiento efectivo de las funciones atribuidas a la Defensoría, es esencial en el contexto en el que estamos, porque la crisis que enfrentamos no se reduce a la materia sanitaria. Por sus implicaciones en todos los ámbitos de la sociedad, constituye ante todo una crisis de los derechos humanos. Por esta razón, cualquier acción que se adopte para su atención, debe tener como guía el cumplimiento efectivo de los derechos humanos por parte del Estado- en esta materia, ya que éstas obligaciones, tal y como ha sido señalado por la Organización de Naciones Unidas, son las que permiten ajustar las acciones y maximizar su eficacia en la lucha contra la enfermedad, así como minimizar sus consecuencias negativas. La centralidad que deben tener los DDHH en la respuesta del Estado, es la única vía para que, colectivamente, preservemos nuestra humanidad y dignidad como seres humanos.<sup>3</sup>

Las primeras acciones del Estado costarricense, han estado dirigidas a la protección de la vida y la salud de las personas frente a la en-

fermedad. Estas han resultado ser medidas extraordinarias por sus consecuencias en los derechos, pero también, imperativas. Han sido medidas adoptadas en el marco de las potestades atribuidas por el ordenamiento jurídico a las autoridades sanitarias, pero al mismo tiempo, deben fundamentarse en criterios técnico-científicos, ser temporales y estar ajustadas a criterios de proporcionalidad. Esto se traduce en la búsqueda de la protección de la vida y salud de las personas provocando la menor afectación posible a sus derechos.<sup>4</sup>

Con respecto a la pandemia y en un contexto del uso de las redes sociales, se ha presentado la difusión de información carente de bases científicas o incluso, que niegan la crisis que se vive. Principios constitucionales como la transparencia, la rendición de cuentas y una actitud abierta al diálogo de cara a la sociedad, que permita a los distintos sectores informarse y participar en las decisiones -en la medida de lo posible- son esenciales para garantizar la aplicación de las medidas en materia sanitaria. Sólo de esta manera, puede generarse la confianza necesaria de las personas a las cuales el Estado pretende proteger.

Esta pandemia también demuestra con claridad la naturaleza indivisible e interdependiente de los DDHH. Persisten en algunos sectores de la sociedad divisiones y jerarquías entre los derechos, principalmente entre los denominados derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales, culturales y los derechos de protección del medio ambiente –DESCA-El COVID-19 ha demostrado que no es posible garantizar el derecho a la vida de las personas, si no existe un acceso

<sup>4</sup> En este sentido, la Corte Interamericana señaló con respecto a las acciones de los Estados para atender la crisis generada por el Covid 19:

*“Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.”* Corte IDH\_CP-27/2020, 14 de abril de 2020.

<sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/48/134, del 4 de marzo de 1994

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas. COVID-19 and Human Rights. We are all in this together. Página 2.

universal a los servicios de salud o si las personas no poseen una vivienda digna y acceso al agua potable requerida para cumplir las medidas de protección e higiene.

En esta misma línea, si bien las medidas adoptadas por el Estado, se han dirigido mayoritariamente a la limitación de la circulación de las personas y el establecimiento de normas de aislamiento o distanciamiento de las personas, sus efectos negativos han impactado fuertemente el disfrute del derecho a la educación, al trabajo y el salario digno, la alimentación, entre otros, que tienen como objetivo final garantizar a todas las personas un nivel de vida adecuado que brinde su pleno desarrollo y realización. Estos derechos, por otra parte, son los que con mayor frecuencia se han vulnerado en el país, tal y como lo demuestran las denuncias que desde el inicio de su funcionamiento son planteadas por las personas ante la Defensoría de los Habitantes. También son estas violaciones las que explican los altos niveles de desigualdad que se viven en el país y en la región, al punto de ser considerada la región de América Latina como la más desigual del mundo y que se fundamentan en la existencia de procesos históricos de discriminación en contra de determinados grupos de la sociedad, los cuales, han sido naturalizados y normalizados por la sociedad y el Estado.

Estos son los grupos o sectores de la sociedad que se presentan como los más frágiles frente a la pandemia y las consecuencias de las medidas que se han adoptado, principalmente en el caso de las personas que dependían de la economía o el trabajo informal para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias.<sup>5</sup> Esta es la otra cara de la crisis, con respecto a la cual, el Estado costarricense tiene la obligación de tomar acciones para garantizar a estas personas los medios de subsistencia. No obstante, la reconstrucción de la economía, lo que se ha llamado en el país como las acciones para la reactivación económica, no puede rea-

5 ONU. Responder ante las repercusiones socioeconómicas por la enfermedad del Covid 2019. Pág. 11

lizarse a partir de los criterios o parámetros que hemos aplicado hasta la fecha y que han sido en gran medida los causantes de las grandes desigualdades que vulnerabilizan a amplios sectores de la sociedad.

La crisis que actualmente vive el país y el planeta, debe ser vista también como una oportunidad de replantear los criterios que hasta la fecha se han aplicado en materia social y económica, para garantizar tal, y como lo han señalado los organismos internacionales en materia de derechos humanos, la mejor construcción de la economía y de la sociedad para que estas sean más equitativas, inclusivas, resilientes y sostenibles. En este sentido, la Organización de Naciones Unidas ha señalado los retos de la recuperación:

*“La recuperación es una oportunidad para hacer frente a la crisis climática, las desigualdades de todo tipo y las brechas de nuestros sistemas de protección social. En vez de volver a aplicar sistemas y enfoques insostenibles, debemos pasar a la energía renovable, la infraestructura ecológica, sistemas alimentarios sostenibles, la inclusión social, la igualdad de género, redes de protección social más sólidas, cobertura universal de la salud y una mejor preparación para las emergencias sanitarias y los riesgos múltiples”.<sup>6</sup>*

Claramente, la apuesta del Sistema de Naciones Unidas apunta a que pese a la crisis económica y social que ha provocado la pandemia y a los retrocesos en materia de derechos humanos; se debe seguir avanzando hacia el desarrollo sostenible. En esa lógica, se entiende que los derechos humanos son ineludibles para lograrlo y hoy, precisamente a eso se refiere la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Claramente, lograr el cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

6 ONU. Respuesta integral de las Naciones Unidas a la COVID-19: salvar vidas, proteger a las sociedades, recuperarse mejor. Junio 2020. Pág. 11.

(ODS) depende en gran medida de los derechos humanos, porque son estos, los que producen las condiciones adecuadas para el desarrollo sostenible.

En tal sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que: “los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, son el núcleo de la Agenda 2030”. Se trata de una concepción integral que aspira a un mundo respetuoso de los derechos humanos –y con ello, de la dignidad humana- concretamente, del Estado de derecho, la igualdad, la justicia, el respeto por la razón étnica, el sexo, el origen social y cultural; tanto como por avanzar hacia la igualdad de oportunidades para todas las personas, de manera que puedan realizarse en todo su potencial. En suma, un mundo con justicia, igualdad, tolerancia, equidad, inclusivo y abierto en el que las personas en mayor vulnerabilidad puedan satisfacer sus necesidades, para que no se queden atrás.

Por eso es tan importante velar porque la Agenda 2030 se cumpla y cuente con recursos y apoyo político para lograrlo. También, deben aplicarse efectivamente mecanismos de rendición de cuentas adecuados y eficientes, para verificar el cumplimiento de los Estados con aquello que les corresponde (y que se comprometieron a hacer al ratificar los ODS). Para ello, deben crearse mecanismos de rendición de cuentas eficaces, que aborden los deberes de los Estados y también, los del sector privado.

En ese contexto, la labor de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), como es el caso de la Defensoría de los Habitantes, es muy valioso, dado su mandato de control de legalidad y de verificación sobre el cumplimiento de los derechos humanos que el Estado costarricense tiene obligación de asumir.

Así lo indicó la décima segunda Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los

Tal y como lo hemos dicho en el pasado, las INDH son órganos auxiliares del Sistema de Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y les corresponde entre otras funciones “...un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos...”. (DHR, 2015)

Derechos Humanos (conocido como GANHRI), que se llevó a cabo en Mérida, Yucatán, México en el 2015.

En ese encuentro se analizó el rol de las INDHs respecto de los ODS (en ese momento recién aprobados por las naciones del mundo). Además, fue la primera conferencia internacional para la implementación de la Agenda 2030 y de ella salió la Declaración de Mérida, donde “los participantes recordaron la dignidad, igualdad y derechos inalienables congénitos de todos los seres humanos y la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de dichos derechos humanos, tal como se expresó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración y Programa de Acción de Viena (...)” (DHR, 2015).

La Declaración de Mérida, entre otras cosas, señala que:

*(...) la erradicación de la pobreza y las desigualdades y la materialización de la dignidad humana, son algunos de los objetivos clave de la Agenda, y que la promesa de no excluir a nadie, y de que ésta alcance primero a todos aquellos que más lo necesitan, re-presenta un compromiso con los principios de derechos humanos para la igualdad y la no discriminación. Estos principios se fortalecen a través de los objetivos independientes de mitigación de la desigualdad entre países (Objetivo 10), y el logro de la igualdad de género (Objetivo 5), así como las referencias explícitas a los pueblos indí-*

*genas, a las personas con discapacidad, a los niños, inmigrantes y a otros titulares de derechos, tales como; las comunidades afrodescendientes de las Américas. (DHR, 2015)*

Desde entonces, la Defensoría de los Habitantes, en su rol de fiscalización y de control de legalidad, ha hecho suyo el tema que adoptaron los ODS y la Agenda 2030: “No dejar a nadie atrás” y ha comprendido la importancia de su presencia y trabajo para aportar al Estado costarricense para que pueda avanzar en la Agenda y cumplir con el mandato que en ella suscribió. De tal forma, se trata de un rol activo, de una presencia constante y del ejercicio de un mandato legal, que en todo momento apuesta por la dignidad de las personas.

Como ya hemos dicho, el reto no es sencillo. Los ODS tienen una agenda amplia con metas ambiciosas que evidencian un importante grupo de derechos que el Estado está obligado a satisfacer. Los ODS abordan muchos temas, como la necesidad (un imperativo ético) de erradicar la pobreza, asegurar el derecho a la alimentación, al agua

y al saneamiento, procurar una adecuada y oportuna atención médica, garantizar una educación inclusiva.

No se trata, por lo tanto, de ideales, sino de proveer un mínimo necesario para que toda humanidad, incluida toda la población de Costa Rica, pueda caminar hacia un desarrollo sostenible. (DHR, 2015).

En la actualidad, es claro que como país –al igual que el resto del mundo- estamos enfrentando las consecuencias y –sobre todo- los retos económicos, sociales y hasta políticos por causa del COVID-19; pero eso no debe afectar el cumplimiento de los derechos humanos y puede significar que Costa Rica detenga su avance de cara a los ODS y la Agenda 2030. Es ahora, más bien, cuando el Estado costarricense debe responder con mayor fortaleza a las personas y particularmente a quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. De esa labor somos vigilantes, fieles al mandato de control de legalidad y fiscalización que por ley tenemos como Institución Nacional de Derechos Humanos de Costa Rica.

Catalina Crespo Sancho  
Defensora de los Habitantes





## Capítulo 1

# El Impacto del COVID-19 en los Derechos Humanos en Costa Rica.

## Capítulo 1

# El Impacto del COVID-19 en los Derechos Humanos en Costa Rica.



El COVID-19 no solamente ha cambiado el entorno estructural de Costa Rica, sino que también lo ha transformado a nivel mundial. Adicionalmente, globalmente la crisis sanitaria vino a cuestionar algunos principios básicos de los derechos humanos y a exacerbar desigualdades que ya existían. El COVID-19 es una crisis mundial, donde un alto porcentaje de personas han perdido sus empleos, caído en la pobreza, y en países en desarrollo el tema de la vacunación es de difícil acceso. En Costa Rica, al igual que en muchos países de Latinoamérica y el mundo, vemos familias que no pueden alimentar a sus hijos, que han perdido sus empleos y vivienda, y que los menores de edad tienen dificultades para acceder a la educación, ya sea por falta de equipo tecnológico y conectividad, o por que las clases han sido suspendidas. Gran parte del impacto negativo de la pandemia de COVID-19 se ha visto agravado por la incapacidad de abordar las causas estructurales de desigualdad y exclusión social previamente existentes, y la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas de una proporción considerable de sus poblaciones. La actual crisis ha desenmascarado fuertes diferencias que han existido entre regiones, poblaciones, niveles socioeconómicos, y los resultados de salud, los cuales persisten hasta el día de hoy.

En Costa Rica, se han contagiado más de 350,000 personas y han muerto alrededor de 4,000 personas. Adicionalmente, el COVID-19 ha causado estragos a nivel económico, de salud, educación y de empleo, entre otros. Sin embargo, esta crisis también ha demostrado la capacidad institucional que tiene Costa Rica, donde históricamente el país ha apostado por un Estado Social de Derecho robusto a través de Instituciones fuertes. Sin embargo, las instituciones de control, como lo es la Defensoría de los Habitantes, no solo ayudan a que las instituciones rindan cuentas y mejoren el servicio para las y los habitantes del país, sino que, además, colaboran a fortalecer la democracia del país. La labor de control que ejerce la Defensoría de los Habitantes, ha sido entendida por la jurisprudencia patria en los siguientes términos:

*...la función que realiza la Defensoría es de control, es decir, estrictamente tutelar, la cual se inserta dentro de las funciones de tutela administrativa, que son propias del Ente Mayor respecto de todo el aparato estatal, y en especial, respecto de la administración descentralizada, máxime, como en este caso, que se trata de un órgano adscrito al denominado "Primer Poder de la República" (Asamblea Legislativa), en tanto*

en ella, por medio del sufragio, el pueblo delega la soberanía nacional –artículo 105 de la Constitución Política–. Sin embargo, interesa resaltar que este control reviste de una especial connotación, toda vez que, “no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público (artículo 14.1 de la Ley de su creación), con lo cual, la doctrina y jurisprudencia nacional, la han calificado como una “magistratura de influencia”, esto es, reservada al ámbito moral y ético, en tanto no ejerce funciones administrativas, al no poder sustituir a la Administración activa, ni tampoco puede ejercer las funciones disciplinarias ni la función judicial, ésta última reservada de manera exclusiva y excluyente al Poder Judicial, al tenor del artículo 153 de la Carta Fundamental. Con lo cual, su facultad se limita a la emisión de pronunciamientos en los que hace recomendaciones a las Administraciones investigadas, a fin de que la actuación administrativa se adecue a la legalidad, en tanto únicamente evidencia la posible irregularidad en la actuación administrativa acusada e investigada, sea, por apartarse del bloque de legalidad por acción o por omisión, esto es, en la doble dimensión del principio de legalidad –que deriva de los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública–, tanto en la versión clásica o negativa, que implica el sometimiento de la actuación administrativa al bloque de legalidad, esto es, al conjunto de disposiciones normativas, con lo cual, se constituye en límite y restricción del ejercicio de las potestades y competencias públicas, como en la versión positiva, por la que las normas se constituyen en verdaderas habilitadoras de esas competencias

y potestades públicas, según se ha desarrollado en la sentencia número 63-2000, de las catorce horas cincuenta minutos del veintiocho de enero del dos mil, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

En vista del rol de órgano de control que por ley le es responsabilidad de la Defensoría, la institución ha fiscalizado la respuesta de la institucionalidad pública frente al COVID-19 y ha encontrado fuertes debilidades que hemos llamado la atención y muchas gracias al trabajo de la Defensoría se han mejorado, por ende, mejorado la calidad de vida y los derechos de la población.

## **I. Un análisis de la respuesta de la institucionalidad pública durante el COVID-19**

En el ámbito de los ODS, la emergencia sanitaria del COVID-19 ha supuesto un riesgo para asegurar la salud y bienestar en el ámbito mundial. La pandemia constituye un punto de inflexión en la preparación para las emergencias sanitarias y la inversión en servicios públicos vitales. En Costa Rica, el sector salud ha hecho importantes esfuerzos en la respuesta a la crisis sanitaria. La defensoría en su rol de fiscalizador, ha detectado malos manejos en cuanto a la compra de materiales médicos como por ejemplo en las mascarillas médicas, y también ha encontrado inconsistencias en cuanto a la distribución y aplicación de la vacuna. La emergencia sanitaria ha obligado a priorizar la prestación de los servicios de salud, lo cual tiene un impacto directo e indirecto en el trabajo que se ha venido haciendo desde el 2019 en el tema de listas de espera. A continuación, se realiza un análisis sobre lo que se considera la respuesta de diversas instituciones públicas en la prestación de los servicios durante la pandemia por COVID-19.

### **1.- El Impacto del COVID-19 en el derecho y los servicios de salud: Un panorama de las denuncias de los y las habitantes**

En el tema de los funcionarios de la salud, la Defensoría ha atendido diversas denuncias,



incluyendo por falta de equipo de protección entre otros, por parte de los representantes gremiales del sector salud, manifestando su inconformidad con las medidas de prevención impuestas en el tema del COVID-19, y alegan que puede atentar contra el derecho a la salud de estos funcionarios, de las personas a quienes atienden en los centros públicos de salud o bien, poner en riesgo la efectividad y validez de los actos y procedimientos propios de sus cargos.

Por ejemplo, la denuncia del Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la CCSS (SIPROCIMECA)<sup>1</sup> planteó la inconformidad con la CCSS por la aprobación de la integración de los servicios de laboratorios clínicos al Expediente Digital Único en Salud (EDUS), lo que implica la unificación de las Bases de Datos LabCore/Infinity al EDUS, de manera que los resultados de todos los análisis validados en un laboratorio, pueden ser visualizados en el expediente del paciente en cualquier parte del país por parte del profesional médico y así agilizar el procesamiento y reporte de los resultados de las pruebas diagnósticas por COVID-19.

Adicionalmente, se recibió una denuncia del Sindicato Nacional de Enfermeros y Afines (SINAE), expresando su inconformidad con el tipo y cantidad de equipo de protección personal contra el SCOVID-19 suministrado a los trabajadores de salud de la CCSS. En su informe, la Defensoría concluyó:

- Que el “triage” no debe ser un procedimiento a cargo de personal no clínico;
- No se encontró evidencia de la escasez de equipo de protección personal;
- Las mascarillas N95 no son de uso generalizado para el personal de los centros de salud, pues según la CCSS esto depende de las funciones asignadas al trabajador y su nivel de exposición al virus;
- Que el equipo de protección personal suministrado no está obsoleto;

- Que los lineamientos institucionales se actualizan con regularidad;
- Que el uso prolongado y reutilización de mascarillas está autorizado por la OMS de forma excepcional cuando sea evidente su escasez y de conformidad con las recomendaciones técnicas;
- Que no hay claridad con respecto a las órdenes sanitarias giradas al personal de la CCSS o que no se adoptan las medidas de aislamiento de forma correcta.

Se recomendó a la CCSS aclarar, en una circular institucional, a todos los centros de salud los aspectos relacionados con el tipo de mascarillas que deben de ser utilizadas por todo el personal de salud; que se aclare que no todo el personal debe utilizar mascarillas N95; que se recuerde que el “triage” es un acto clínico y no administrativo, que todos los centros de salud de la CCSS deben acogerse a los lineamientos del Ministerio de Salud (MS) y de la CCSS sobre el aislamiento domiciliar y las órdenes sanitarias según corresponda.

Asimismo, se recomendó difundir en todos los centros de salud de la CCSS el Lineamiento Temporal para el Uso extendido y reutilización de respiradores filtrantes de Partículas (N-95 o sus equivalentes) ante escasez o riesgo de desabastecimiento de este equipo de protección personal, así como informar de forma bimensual a la Defensoría sobre el inventario institucional de equipo de protección personal, en particular de las mascarillas tanto quirúrgicas como N 95. Las recomendaciones de este caso han sido cumplidas por la CCSS.

La Defensoría realizó una investigación para conocer por qué el Ministerio de Salud no realiza el registro sanitario de las mascarillas previo a su importación y comercialización, lo cual fue verificado por el Ministerio, con el argumento de exonerar del exceso de requisitos y trámites administrativos a las personas que se dedican a la comercialización

<sup>1</sup> Defensoría de los Habitantes, Expediente 330766-2020-RI

de estos equipos de protección personal<sup>2</sup>. En su argumentación, la Defensoría manifestó al Ministerio, que el COVID 19 es una pandemia con enorme impacto y que el argumento de simplificar los requisitos sin afectar los derechos fundamentales, no aplica de frente a esta emergencia sanitaria.

El equipo de protección personal ayuda a proteger no solo al personal de salud, sino que también a los pacientes. De su implementación y seguridad depende en buena parte el éxito de la respuesta a la pandemia. Por ello, se exhortó al Ministerio de Salud a modificar el Decreto Ejecutivo N° 41387-S de 2018, con el propósito de que todos los equipos y materiales biomédicos relacionados con la prevención del Covid-19, requieran registro sanitario previo a su comercialización o importación. Lamentablemente, esto fue impugnado por el Ministerio de Salud, por lo cual la Defensoría sigue en proceso de fiscalización.

Un gran número de denuncias fueron interpuestas por personas representantes de locales comerciales y templos como reacción a las medidas sanitarias implementadas por las autoridades de salud, administrativas y municipales. La denuncias recalcan la falta de información veraz en relación al aforo permitido a efectos de ejercer la actividad en el marco de la seguridad jurídica y con absoluto apego a la normativa sanitaria. Adicionalmente, los denunciantes señalaban que esta falta de estrategia afectaba sus comercios, eventos y los empleos.

La Defensoría señaló que el MS, con fundamento jurídico y epidemiológico, ha dispuesto un plan de apertura comercial gradual que se encuentra aún vigente con el fin de controlar la pandemia del COVID-19, y a la vez permitir la actividad comercial. Sin embargo, se hizo un llamado a las autoridades de gobierno a la importancia de la participación de los sectores afectados por estas medidas para que se involucren activamente en la respuesta estatal a la pandemia. Se

<sup>2</sup> Defensoría de los Habitantes, Expediente 334714-2020-RI.

recomendó al MS y a Presidencia incorporar en forma permanente a los distintos representantes del sector productivo del país, para escucharles sobre sus preocupaciones respecto del impacto de la pandemia y para que se incorporen en la búsqueda de respuestas a las distintas estrategias de apertura a la actividad económica y productiva. Esto ha sido cumplido por el MS.

## 2. Un proceso lento y desigual: La Vacunación contra el COVID-19<sup>3</sup>

“Es urgente que las autoridades de la CCSS actúen con la mayor transparencia respecto de cualquier información que atañe al proceso de vacunación, con el fin de no generar dudas en la población, ya que, bajo las actuales circunstancias, no es propicio incrementar el clima de alarma social relacionado con la Salud Pública”

Catalina Crespo Sancho

La Defensoría realizó un análisis crítico inter áreas<sup>4</sup> respecto del esquema aprobado por el Estado costarricense con los grupos de población priorizados. Se señaló que el modelo de priorización de grupos de población para la aplicación de la vacuna para COVID-19 debe responder a criterios técnicos-epidemiológicos y que el Estado, a través de sus instituciones, debe garantizar el respeto a los mismos, con transparencia, rendición de cuentas y de forma dinámica con evaluación perenne.

Las inspecciones llevadas a cabo por la propia Defensora y por funcionarios de la institución dan cuenta de una serie de debilidades en el proceso de vacunación implementado por la CCSS; entre las que destaca, la adscripción a sólo una casa farmacéutica

<sup>3</sup> Defensoría de los Habitantes, Expediente No. 342670-2021.

<sup>4</sup> Este informe fue preparado con el aporte de las Direcciones de Calidad de Vida, Niñez y Adolescencia, Igualdad y no Discriminación, Dirección de Mujer, Dirección de Asuntos Laborales y el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



de manera principal, la dilación del proceso de almacenamiento y puesta a disposición del producto en los centros de vacunación, la entrega de pequeñas cantidades de vacunas por debajo de la capacidad instalada de cada centro; el rango altamente discrecional y ausente de controles, tanto internos como externos, en la definición de las listas de personas a vacunar así como del proceso en sí de vacunación, que garantice, lejos de toda duda, que la dosis suministrada realmente se cumplió al momento mismo de la vacunación de la persona beneficiaria. Adopción de un sistema que supone el desplazamiento del habitante y la no-implementación de un sistema de vacunación, puerta a puerta, que llegue a las personas con problemas de movilidad o con padecimientos crónicos. Ausencia de una red de frío que sirva como soporte para la logística que requiere este tipo de vacuna. Establecimiento de un esquema de vacunación con horario de oficina, que crea tiempos “muertos” en razón de la no utilización de los fines de semana, días feriados y horario nocturno. Así como la falta de un modelo estándar de aplicación nacional que crea discriminación territorial en los usuarios.

### Vacunación y Grupos vulnerables:

La Defensoría ha venido insistiendo en que el actual proceso de vacunación que lleva a cabo la CCSS ha sido disparate y desigual en el territorio nacional. Como bien lo ha manifestado la Defensora, las y los habitantes del país no pueden pagar el precio de la ineficacia pública, ni sufrir en carne propia los retrasos injustificados que el proceso de vacunación presenta en determinadas áreas del territorio nacional.

Desde Semana Santa del 2021, la Defensoría criticó la lentitud con que marcha el proceso de vacunación, y tales críticas se han traducido en una aceleración del proceso ante la reducción en los tiempos de almacenamiento y una mayor aplicación de vacunas en las personas; sin embargo, es mucho lo que aún falta por mejorar y por ello la Defensoría no bajará la guardia.

En relación con las personas indígenas, se indicó al Ministerio de Salud y a la CCSS la importancia de valorar la posibilidad de priorizar la vacunación de aquellas que viven en territorios con difícil acceso a centros de salud. Los Territorios Indígenas de Alto Chirripó, Bajo Chirripó, Telire, Tayní, Alta Talamanca, Conte-Burica, Abrojo Montezuma y Nairi Awari son de difícil acceso geográfico, por la distancia y por las condiciones de infraestructura vial; con dificultades de acceso a la información, por los idiomas indígenas y por la falta de telecomunicaciones.

En el tema de grupos migrantes, se consideró que, se debe valorar la posibilidad de priorizar la vacunación de las personas migrantes en situación irregular o pendiente de resolver, con arraigo<sup>5</sup> demostrado en el país; quienes independientemente de su condición migratoria se caracterizan por vivir en hacinamiento y ser de alta movilidad, situación que aumenta el riesgo de contagio para el resto de la población.

En relación con la población con discapacidad, se hizo eco de lo definido por organismos internacionales, al verse impactadas de manera desproporcionada debido a las barreras actitudinales, del entorno e institucionales que se reproducen en la respuesta de COVID-19.

Específicamente, la Defensoría pidió cuentas con respecto a si los lugares donde se aplica la vacuna contra el Covid-19 cumplen con las normas de acceso al espacio físico establecidas en la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades Para las Personas con Discapacidad. Además, consultó si la información sobre los lugares donde se aplica la vacuna y los diferentes grupos de vacunación se brinda de forma accesible para las personas con discapacidad auditiva y visual.

<sup>5</sup> *Dicho arraigo dependerá de que tengan hijos o hijas nacidos en el país, o que hayan vivido durante años en el país y por diferentes circunstancias no se hayan documentado o se les haya vencido (otorgar una amnistía o período de gracia por efectos sanitarios), en quienes priven los factores indicados por las autoridades de salud: riesgo de muerte, de enfermar gravemente o de contagiar a otros.*

Adicionalmente, la Defensoría exigió conocer si las personas con discapacidad, que no puedan trasladarse hasta los centros de vacunación, tendrán la posibilidad de que se aplique la dosis en sus residencias. Asimismo, si aquellas que son altamente dependientes, que residen en albergues, serán visitadas por personal de la CCSS para aplicar dichas vacunas.

En el caso de las personas en condición de calle, para la Defensoría de los Habitantes, el trabajo en favor de las personas que sufren abandono y callejización también es en doble vía; es decir, no sólo implica trabajar de manera directa con las personas que sufre en este flagelo; sino también de manera simultánea es importante trabajar con la población en general, a través de procesos de sensibilización que tiendan a construir la “solidaridad social necesaria que haga de la recuperación y protección de éstas personas vulnerabilizadas por el mal trato de la calle y el abandono un esfuerzo país, en el que converjan la institucionalidad pública para con la ciudadanía responsable, e n la resolución del mismo. La construcción de ésta meta es a la que deben de abocarse las autoridades de gobiernodesde su más alta jerarquía. La Defensora reclamó, además, a las autoridades del sector salud: no dejar en abandono a éste grupo humano respecto de los procesos de vacunación en marcha ya que son seres humanos que por múltiples factores no están en condiciones de acceder a los servicios públicos de salud y por ende ser vacunados, para Catalina Crespo: “Los problemas humanos se resuelven con Humanidad, Cuido y Solidaridad; y bajo esa máxima la Defensoría de los Habitantes exige a la institucionalidad pública costarricense adoptar todas las medidas posibles que hagan respetar los Derechos Humanos de éstas personas tan vulnerables y abandonadas, desde lo social y desde lo estatal”.

### **Vacunación y Transparencia:**

Se dispuso que es un deber del Estado enfatizar en la necesidad de que la implementación del modelo de vacunación indicado

sea respetada y se garantice transparencia en su aplicación, de tal suerte que toda situación irregular sea investigada e intervenida en forma inmediata por parte de la Administración, garantizando la credibilidad y oportunidad del sistema institucional en la atención de la pandemia.

La transparencia de la información en el proceso de vacunación, es una herramienta indispensable para garantizar el éxito del mismo. Si bien la CCSS señala, que toda situación debe ser investigada e intervenida de inmediato, deben instaurarse los mecanismos de supervisión (informes estadísticos regulares), publicados en las páginas WEB de la CCSS y el MS, mediante los cuales garanticen la transparencia y rigurosidad del proceso.

La Defensoría recomendó<sup>6</sup> a la CCSS y al Ministerio de Salud elaborar y hacer públicos reportes periódicos con información de las poblaciones que han sido vacunadas, el estado en que se encuentran las fases de vacunación y el nivel de cumplimiento del proceso para cumplir con las prioridades establecidas. Y a la Auditoría Interna de la CCSS, remitir copia de los informes rendidos a la CCSS sobre el resultado de las acciones relacionadas con la fiscalización de las normas y procedimientos aprobados para la aplicación de la vacuna contra el COVID-19, aprobados por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, según el oficio P.E.3775-2020 del 23 de diciembre de 2020.

En los informes de la Auditoría, refieren a una serie de irregularidades que fueron constatadas en el proceso de vacunación contra COVID-19, en los establecimientos de salud de la Institución, identificando sus eventuales causas y riesgos, así como las medidas, urgentes y pertinentes, para fortalecer los controles que garanticen que el proceso en curso se ajuste a la normativa definida por las instancias técnicas nacionales en materia de vacunación.

<sup>6</sup> Defensoría de los Habitantes, Oficio No. 03069-2021-DHR de fecha 24 de marzo del 2021.

## 2. Falta de acceso y altas facturaciones: Agua Potable durante el COVID-19

Limitaciones en el acceso al agua potable. En cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se dispone que todas las instituciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias, deberán prestar colaboración para su cumplimiento, conforme al principio de la debida coordinación. Los objetivos 3, 6 y 11 disponen la necesidad de garantizar una vida sana, promover el bienestar de las personas, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable y lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, donde el recurso hídrico tiene un valor primordial para lograr su cumplimiento.

En julio del 2020, se aprobó una reforma a la Constitución Política (ley número 9849) la cual reconoce el derecho humano al acceso al agua potable, y se incluye, dentro de su artículo 50, complementando el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, identificado como un gran logro y avance para el desarrollo de Costa Rica.

En este marco, el país presentó múltiples problemas con el abastecimiento de agua potable en diferentes comunidades, debido a varios factores como la reducción de los caudales de las fuentes de abastecimiento ante el cambio climático, principalmente, así como el alto consumo de la población, sobre todo, con la presencia del COVID-19, así como la infraestructura obsoleta.

La Defensoría intervino en múltiples casos<sup>7</sup> y pidió cuentas para que tanto el AyA como acueductos municipales realizaran los esfuerzos necesarios para la mejora y construcción de infraestructura en el país, para así, lidiar con el faltante de agua y realizar obras tendientes a que, durante los próximos años, no se presenten desabastecimientos tan severos de manera que se garantice el derecho hu-

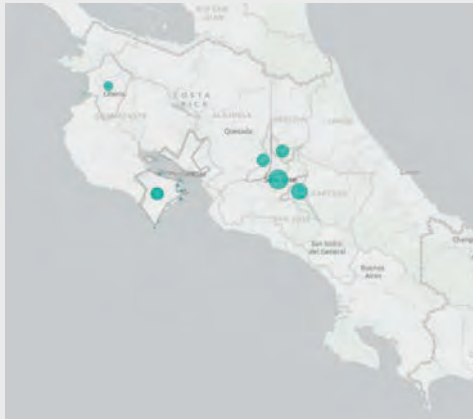
mano de acceso al agua potable. Entre los casos que se han llevado en la institución se incluyen:

- Convocatoria a Presidenta Ejecutiva del AyA sobre horarios de abastecimiento de agua potable a barrios del sur de San José. Inspecciones a comunidades de Mata Redonda, los Hatillos y Puriscal para verificar situación con incumplimiento de horarios. Publicaciones en plataformas sociales de la Defensoría de los Habitantes para que la población informara día a día de la situación de faltante de agua como medida de monitoreo. Presentación de recurso de amparo ante Sala Constitucional, el cual fue acogido para estudio. Caso en seguimiento.
- Defensoría ha estado en contacto día y noche con los enlaces de las comunidades afectadas principalmente de Hatillo y Mata Redonda para trasladar la información directamente a la Presidencia de AYA y ofrecer una respuesta oportuna a los Habitantes. Ha sido una labor de contención e información pues los habitantes están con niveles de ansiedad importante ante escasez de agua para llenar necesidades mínimas básicas del preciado líquido.
- Atención de otras denuncias por incumplimiento de horarios en abastecimiento de agua en Alajuela, Santa Bárbara, Bagaces, Isla Caballo, Ciudad Colón. Incluye gestiones formales, visita a operadores y/o inspecciones.

El cuadro adjunto muestra la cantidad de denuncias recibidas durante el 2020 sobre las limitaciones en el acceso al agua potable:

<sup>7</sup> Defensoría de los Habitantes, Expedientes 313519-2020, 313349-2020, 313166-2020, 314114-2020, 312803-2020, 323232-2020 y otros, además de la interposición de recursos de amparo ante la Sala Constitucional.

Tabla resumen de casos 2020 por falta de suministro de agua potable por provincia



PROVINCIA	CANTIDAD
Alajuela	16
Cartago	27
Guanacaste	10
Heredia	14
Puntarenas	14
San José	122
Totales	203

Fuente: Dirección de Calidad de Vida, Defensoría de los Habitantes.

servicio durante el verano 2021.<sup>10</sup> En el caso de la Municipalidad de Alajuela, quien había sido fiscalizada por la Defensoría en el 2020, ya que se habían recibido un sin número de denuncias por falta de agua, este 2021, informó que durante el año no existirían mayores problemas en el suministro de agua potable<sup>11</sup>

“En el proceso de definición y ejecución de obras pendientes por parte del AyA, las ASADAS y los acueductos municipales, la Defensoría continuará dando el debido seguimiento.” (DHR, 2021)

Entre los casos y denuncias recibidas por la Defensoría, se trabajó en el tema del abastecimiento de agua potable en Cutris de San Carlos<sup>12</sup>, debido a los resultados de estudios del IRET que encontraron elevados niveles de mercurio en Crucitas producto de la actividad minera ilícita. Se determinó que, si bien las instituciones dicen no encontrar presencia de este metal en las fuentes de agua, lo

Ante los racionamientos de agua, la Defensoría procedió el 21 de mayo del 2020 a interponer un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, a favor de la población de Llanos de Santa Lucía en Paraíso de Cartago. En voto No. 12840-2020 del 10 de julio de 2020, la Sala Constitucional lo declaró parcialmente con lugar y ordenó a la Municipalidad de Paraíso, para que se cumpla con el “Plan de Mejoras del Acueducto Municipal de Paraíso”; previéndose la implementación de una serie de acciones para su cumplimiento.<sup>8</sup>

A final del 2020, la Defensoría hizo una alerta temprana al AyA, y a principios del 2021 fue a la Municipalidad de Alajuela<sup>9</sup>, estas alertas como medidas preventivas para garantizar la implementación de acciones que aseguren a la población la continuidad del

10 El AyA ha informado sobre los proyectos a implementar y el racionamiento previsto hasta julio del 2021, subrayando que, a febrero del 2021, no se ha iniciado con la etapa de racionamientos, situación diferente al año 2020 en donde los racionamientos iniciaron en el mes de enero. También señala que, dentro de las obras realizadas para paliar la situación de faltante de agua en el Gran Área Metropolitana (GAM), se incorporó al sistema 7 pozos (336 litros por segundo) y se espera que para el año 2021, se pueda incorporar al sistema otros 400 litros por segundo, lo que se traduce en una mejora en la continuidad del servicio. Se proyecta que para el mes de abril se tenga 10 horas de racionamiento lo cual afectará a unas 7000 personas, sin embargo, el 71% de la población del GAM contará con un servicio normal de agua.

La estrategia de comunicación ha definido que, cada oficina cantonal del AyA, con al menos 48 horas de previo a que se aplique el racionamiento, deberán remitir la matriz de racionamientos actualizada con toda la información de horarios, ubicación, población afectada, entre otros datos necesarios, a las áreas definidas mediante directriz establecida. Con la información del racionamiento se procede a realizar el comunicado oficial que se difundirá a los usuarios en el perfil de Facebook de AyA, en la Página Web, Aplicación Móvil (Servicios AyA), chats comunales con líderes, con la Comisión Municipal de Emergencias y representantes del Gobierno local. Esta información se comparte en distintos medios de comunicación y de opinión de la comunidad afectada.

11 Oficio de la Municipalidad de Alajuela MA-A-589-2021 del 3 de febrero del 2021

12 Defensoría de los Habitantes, Expediente No. 333783-2020.

8 Así constatado en visita realizada al lugar en enero de 2021; en las comunidades afectadas por los racionamientos, el problema ya se resolvió favorablemente.

9 DH-CV-1249-2020, DH-CV-0010-2021, DH-CV-0130-2021

cierto del caso es que no existe un sistema de abastecimiento para toda la población vecina. Por ello, se requieren los estudios y obras necesarias para encontrar una fuente de agua potable que reúna las condiciones de cantidad, calidad y continuidad requeridas, para atender las necesidades actuales y futuras de esa localidad.

Además, desde el mes de diciembre del 2020 la Defensoría recibió una denuncia de la comunidad de San Vito de Coto Brus, debido al recurrente desabastecimiento de agua potable.<sup>13</sup> Se solicitó al AyA informar sobre las acciones realizadas para restablecer el servicio en la comunidad. Se hizo una gira el 13 de enero de 2021 y a partir de ese momento, se han hecho reuniones mensuales con la jerarquía del AyA, el alcalde de Coto Brus y la Defensoría para conocer los avances.

Un tema de mejora que se ha visto desde el comienzo de estas reuniones, es el mejoramiento de la comunicación con los vecinos, el cambio de líneas de conducción, han recuperado agua no contabilizada -hasta 11 litros de agua por segundo- se ha realizado un estudio de la integralidad del acueducto con fondos del BCIE para la definición de proyectos puntuales de mejora a implementarse en un tramo de 400 km.<sup>14</sup>

### **Crisis por altas facturaciones en recibos emitidos por el AyA.**

A partir de mayo del 2020, se generó gran alarma en la población debido a altos cobros y facturaciones erróneas por servicios de acueductos y alcantarillados del AyA. La intervención de la Defensoría, que sigue vigente, determinó que los problemas son por múltiples factores. Algunos fueron coyunturales (producto de las particularidades de la pandemia y del impacto de decisiones regulatorias y legales previas a ésta); sin em-

bargo, otros factores deben ser catalogados como estructurales, cuyos efectos han sido profundizados y puestos en evidencia por los factores coyunturales.

Para la Defensoría, entre los factores coyunturales destacan: impacto del aumento tarifario vigente a inicios del año; cambios en el esquema tarifario; entrada en vigencia del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a consumos mensuales superiores a los 30 metros cúbicos; cambios en los patrones de consumo residenciales ante las medidas de control de la pandemia, el teletrabajo y la educación virtual desde los hogares.

Mientras tanto, la Defensoría ha identificado como factores estructurales que explican los problemas detectados por la Auditoría Interna del AyA y la ARESEP, los siguientes: inadecuado proceso y metodología para el cálculo de promedios para la facturación de estimados de consumo, incluyendo el incumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento Técnico: "Prestación de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado Sanitario e Hidrantes"; problemas e insuficiencia en materia de hidrómetros; debilidades en el Sistema de Control Interno del AyA, referidos a la falta de capacidad instalada para atender las anomalías de facturación; la carencia de herramientas tecnológicas apropiadas para evaluar el impacto de lo que pueda suceder en la gestión comercial en el día a día, lo cual limita la adecuada y oportuna toma de decisiones; y deficiencias en la comunicación interna de la institución; inexistencia de una estrategia institucional de comunicación efectiva con las personas usuarias de los servicios del AyA para advertir sobre lecturas desproporcionadas que se alejan del consumo promedio.

Por ser el ente competente para dilucidar los reclamos de las personas usuarias de los servicios del AyA, la Defensoría ha dado seguimiento a las acciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) sobre las irregularidades denunciadas en las facturaciones. En respuesta a los cuestiona-

<sup>13</sup> Defensoría de los Habitantes, Expediente 341020-2020 al cual se acumularon otras ocho denuncias sobre la misma problemática.

<sup>14</sup> Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, oficio GSP-RB-2020-00516 del 23 de diciembre del 2020, PRE-2021-00085 del 22 de enero del 2020, PRE-2021-00109 del 27 de enero del 2021 y PRE-2021-00232 del 10 de marzo del 2021



mientos de la Defensoría<sup>15</sup>, en noviembre del 2020, el ente regulador realizó un estudio de campo cuyos resultados son consistentes con el análisis realizado por la Defensoría, en cuanto a las causas de los problemas en las facturaciones del AyA. A la luz de estos hallazgos, y dado que todavía en febrero del 2021, se presentaban denuncias de habitantes por inconformidades con las facturaciones, el ente regulador emitió diversas disposiciones de carácter obligatorio para el AyA.

A la fecha de elaboración de este informe, la Defensoría y el ARESEP se han organizado para valorar periódicamente el avance en el cumplimiento de las disposiciones del ente regulador y el comportamiento de los reclamos. Al mismo tiempo, la Defensoría se encuentra analizando las acciones del AyA en cuanto a instalación de hidrómetros, aplicación la metodología de cálculo de promedios para efectos de la facturación y estrategias de comunicación preventiva con sus abonados para la detección temprana de altos consumos.

### 3.- Bono Proteger y Becas: El IMAS y el COVID-19

#### Bono Proteger

En el 2020 se creó el “Bono Proteger”, como un subsidio temporal de desempleo que asignaría a las personas beneficiarias un ingreso de 125.000 o 62.500 colones al mes, durante tres meses, dado el cambio en sus condiciones laborales o de ingresos, como consecuencia de la emergencia nacional. El Poder Ejecutivo anunció el inicio del funcionamiento de la plataforma del Bono Proteger, a partir del 9 de abril del año 2020, aunque la formalización y reglamentación de la misma, ocurrió hasta la promulgación del Decreto Ejecutivo n.º 42305-MTSS-MDHIS del 17 de abril de 2020, con el cual, se crea el Bono Proteger.

<sup>15</sup> La Defensoría también está dando seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna del AYA a finales de noviembre 2020. Dado que la mayoría de esas recomendaciones tiene plazo de cumplimiento para el I semestre 2021, su avance está fuera del alcance del presente Informe

A los pocos días de operación de la plataforma, inició el registro diario de denuncias en la Defensoría. En el periodo 2020-2021, la Defensoría gestionó un gran número de denuncias en relación al Bono Proteger. Como se observa en los siguientes gráficos, las denuncias en relación con el IMAS tuvieron un comportamiento inverso a las solicitudes de intervención relativas al Bono Proteger:



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema de Información (SOL) de la Defensoría



Fuente: Elaboración propia con base en Sistema de Información (SOL) de la Defensoría

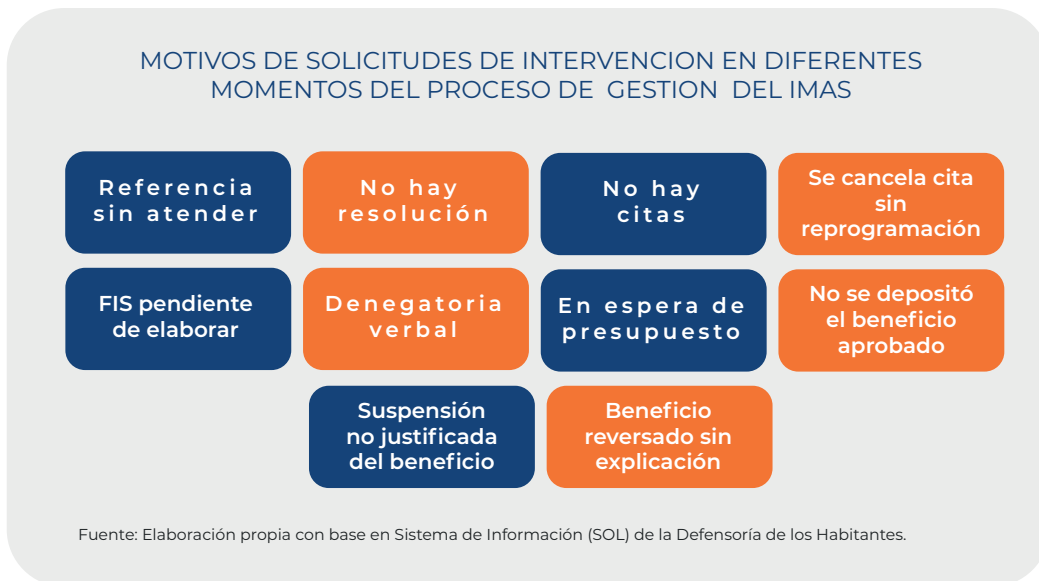
El comportamiento observado en esta casuística sugiere que, conforme a que una parte de la población fue quedando excluida de la posibilidad de acceder al Bono Proteger, dirigió sus solicitudes al IMAS en busca de los subsidios y ayudas que ordinariamente otorga esa institución incluyendo becas, y otros subsidios. La gran mayoría las personas que acudieron a solicitar la intervención de la Defensoría no lo hicieron para denunciar que el IMAS les denegó la ayuda o porque consideraban que su caso no fue correctamente valorado, por el contrario, las denuncias presentadas ante la Defensoría demuestran deficiencias en información, gestión y procedimientos.

Frente a las personas que llenaron la solicitud para del Bono Proteger y cumplieron con toda la información requerida, la Administración está en la obligación de notificar a la persona los fundamentos por los cuales el caso le fue denegado. Así lo hizo ver la Defensoría de los Habitantes a las autoridades competentes recordando que es un derecho de las personas solicitantes conocer los motivos por los cuales la gestión fue rechazada. Adicionalmente y de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento que establece este subsidio, contra el resultado de esa petición cabe el derecho de presentar los recursos de apelación que correspondan; sobre este último punto se hace necesario que se informe a los solicitantes ante que instancia puede interponerlos y además los plazos para obtener la resolución correspondiente.

“No basta con indicar a quien formalizó la petición del Bono Proteger solamente que la gestión fue rechazada pues ello violentaría el derecho de defensa de la persona, sino que se hace necesario, que la resolución contenga los criterios que motivaron la desestimación para que, en caso de considerar que la valoración realizada es incorrecta, tenga la opción de apelación”, puntualizó Catalina Crespo, la Defensora de los Habitantes.

El derecho humano al debido proceso requiere que la resolución que deniega el subsidio señale el procedimiento y ante cuál instancia deben presentarse los recursos administrativos. Además, es necesario que en el proceso de impugnación se tome en cuenta la urgencia de la situación.

El siguiente cuadro muestra que la mayoría de las razones por las cuales las personas solicitan la intervención de la Defensoría, se originan en deficiencias en la gestión del IMAS y, no necesariamente están vinculadas con la disponibilidad de recursos. La generalidad de los temas de denuncia refiere a debilidades en la gestión; incluso, la Defensoría ha comprobado diferencias importantes en la atención e información que las personas reciben según la oficina en la que han diligenciado la solicitud y según se trate del call center o de una persona física (que no pocas veces ha resultado ser la persona que se encarga de la vigilancia del lugar). Esto a pesar de que la Presidencia Ejecutiva del IMAS, ha afirmado a la Defensoría que existen directrices y estrategias de estandarización de la atención, salvo en aquellos casos en que se requieran consideraciones particulares por la región geográfica de la que se trate.



En un contexto de recaudación fiscal limitada y ante una creciente demanda de ayudas por el empobrecimiento del país producto de la pandemia, una gobernanza razonable, ordenada y trazable es crucial para la maximización de los recursos disponibles. En conclusión, se identifican como retos para el IMAS en el contexto de contracción económica y recrudecimiento de la pobreza, identificar y corregir las deficiencias en la gobernanza de sus servicios, para lograr la maximización de los recursos disponibles.

### El Bono PROTEGER: Un año después

Desde el comienzo del Bono Proteger y hasta el 1º de marzo del 2021, la Defensoría recibió un gran número de denuncias de habitantes solicitantes del Bono. Con carácter prioritario, la Defensoría conformó un equipo de trabajo interdisciplinario que fue el encargado de la gestión de las solicitudes de intervención presentadas en la institución por habitantes que solicitaron el Bono<sup>16</sup>.

Por la naturaleza misma del Bono Proteger y de la plataforma digital en la que se realizaron todas las acciones relativas al otorgamiento del mismo, desde el registro de la solicitud hasta el depósito del subsidio en la cuenta bancaria de la persona beneficiaria, la gestión de la Defensoría fue inmediata. Ello para evitar mayores problemas futuros o para solventar situaciones que atentaban contra el derecho de la persona solicitante a la información y al buen funcionamiento de la Administración<sup>17</sup>. Esto permitió al equipo de trabajo de la Defensoría conocer los problemas generados en la gestión de las personas prácticamente en el momento en que el problema ocurría; y así, advertir a la Administración del Bono (Ministerio de Trabajo (MTSS) e Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)) de la situación detectada, al

16 El Equipo estuvo conformado por profesionales de las Direcciones de Asuntos Laborales, Admisibilidad, Oficinas Regionales, Gobernanza Administrativa y Estudios Económicos y Desarrollo, bajo la coordinación de esta última. Estuvo funcionando entre abril 2020 y marzo 2021.

17 De ninguna manera la intervención de la Defensoría se dirigió a lograr que una persona en específico obtuviera el Bono.

tiempo que se le solicitaban explicaciones y correcciones. En la siguiente figura se ilustra la progresión de los problemas detectados por la Defensoría según fue avanzando la ejecución del Plan Proteger:

Desde el punto de vista cuantitativo, la progresión de problemas se reflejó en 5408 denuncias. Los motivos por los cuales los habitantes solicitaron la intervención de la Defensoría se observan en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Gestión de Intervenciones de la DHR, marzo 2021.

A partir de la atención en tiempo real ante la Defensoría, de los problemas reportados por las personas solicitantes del Bono y producto de las situaciones denunciadas, la Defensoría emitió dos Informes Especiales en relación con la gestión del Bono, uno en junio y el otro en diciembre del 2020.

El Informe Especial emitido en junio del 2020, se fundamentó en la experiencia de la Defensoría en la gestión del Bono hasta ese momento y el primer informe de rendición de cuentas de la Administración del Bono.

*“También se señaló la carencia de datos sobre la cantidad de personas con discapacidad que solicitaron y se les aprobó el Bono Proteger, imposibilitando determinar con certeza si esa ayuda llegó a esta población.” (DHR, 2021)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Gestión de Intervenciones de la DHR, marzo 2021.

Además de informar sobre las denuncias recibidas hasta esa fecha, la Defensoría puso en la atención de las y los señores diputados sobre las situaciones acaecidas hasta ese momento y las preocupaciones que éstas generaban en este órgano Defensor. En particular, advertimos que el informe de rendición de cuentas de la Administración, no presentaba datos que permitieran establecer cuántas de las personas beneficiarias del Bono Proteger

son Jefas de Hogar, y, por ende, no se podía conocer si esa persona beneficiaria se priorizó por este concepto.

Ello es relevante, por ejemplo, en el caso de las ayudas económicas para combatir la pobreza dirigidas a la población con discapacidad, requieren tomar en cuenta sus necesidades. Si bien, las personas con discapacidad tienen las mismas necesidades que los demás miembros de la sociedad, tienen



otras, derivadas de la discapacidad. Estas necesidades adicionales hacen que las ayudas económicas, como el bono Proteger, deban ser diferenciadas a efecto de cubrir las mismas. Al respecto, el Ministerio de Trabajo informó que *“se contempla un puntaje diferenciado a las personas con discapacidad que soliciten el bono proteger. (...) según el inciso h) del artículo 19 del Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS, el cual establece los criterios para la priorización en la asignación de los recursos”* (...) <sup>18</sup>

Además, entre los asuntos de mayor preocupación para la Defensoría, también ha estado la dilación en la respuesta a las solicitudes del Bono, lo cual, en ese momento era el mayor motivo de denuncia en nuestra institución. Eso era consistente con el hecho de que, a ese momento el 50% de las solicitudes recibidas en la Plataforma, se encontraban sin resolución definitiva. Esto se agravó con el tiempo, lo cual motivó, la interposición de un recurso de amparo que se consigna más adelante.

Por otro lado, la Defensoría manifestó su inquietud por el continuo surgimiento de nuevos problemas en el trámite del Bono Proteger y, en particular, las dificultades que el Gobierno mostró para explicar las causas de los problemas. Esta alerta fue comunicada a la Contraloría General de la República, en particular, por las inconsistencias detectadas entre las manifestaciones de las personas denunciantes ante la Defensoría y las respuestas que estaban recibiendo de la plataforma.

En diciembre 2020, la Defensoría emitió un segundo informe, sobre las más de 4.883 denuncias presentadas, las cuales, en su mayoría, reflejaban la inconformidad de las personas contra la Administración del Bono Proteger por dos situaciones puntuales. La primera se refería a la escasa información que se les brindaba al ingresar a la Plataforma, o cuando se comunicaban al centro de llama-

das, pues las respuestas que recibían durante meses- era que su caso se encontraba “en análisis”, que tenía un “impedimento” o había sido “retirada” sobre lo cual, además de no tener conocimiento de lo que ello significaba, tampoco era consistente con la realidad. La segunda situación, era por la falta de resolución final por parte de la Administración de las solicitudes del Bono Proteger. Al respecto, la Defensoría solicitó en varias ocasiones información a la Administración el estado de las solicitudes de los habitantes que denunciaron su situación. Sin embargo, en cuanto a los casos en “trámite” o en “análisis” se obtuvieron respuestas limitadas -respecto de lo indicado en plataforma- información que no daba cuenta de las acciones que la Administración estuvieran ejecutando para subsanar la dilación.

Por ello, se recomendó en diciembre del 2020: primero, que se diera respuesta a la situación de todas aquellas solicitudes del Bono, aún no habían sido resueltas por la Administración, que para ese momento eran alrededor de 288.300. En segunda instancia, las medidas para garantizar la protección de los datos de las personas solicitantes del bono y contenidos en la plataforma.

En relación con las solicitudes de bonos pendientes de resolver, se emitieron las siguientes recomendaciones a la Administración:

- Incorporar como un nuevo criterio de priorización en la asignación de los recursos para nuevos bonos, la fecha en que se presentó la solicitud en la plataforma como una forma de aproximar el impacto de la pandemia en la economía de la persona solicitante, de conformidad con el artículo 19 del Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS y sus reformas.
- Notificar a las personas cuya solicitud se encuentra en proceso de análisis (Trámite, Validación y Análisis) en la Plataforma del Bono Proteger, la suspensión del trámite mientras no se cuente con recursos para el otorgamiento de nuevos beneficios del Programa Proteger.

<sup>18</sup> Oficio N° MTSS-DMT-OF-656-2020 del 9 de junio de 2020, suscrito por la Sra. Geannina Dinarte Romero, Ministra de Trabajo y Seguridad Social.



- Incorporar dentro de la notificación que acusa el recibo de las nuevas solicitudes del Bono, un aviso que indique que el trámite queda suspendido por la inexistencia temporal de recursos, de conformidad con lo establecido en el tercer párrafo del artículo 9 del Decreto N° 42305-MTSS-MDHIS.

Sobre la protección, administración y custodia de los datos que las personas solicitantes del Bono ingresaron a la Plataforma, se emitieron las siguientes recomendaciones:

- Proceder, de manera urgente, a incorporar al Departamento de Tecnologías de Información y Comunicaciones (DTIC) en los procesos tecnológicos del Bono Proteger, por ser ésta la instancia competente para alojar, mantener en operación, dar soporte y seguimiento a la plataforma una vez sea entregada la herramienta y las bases de datos al MTSS y resguardar la información sensible de las y los habitantes de cualquier uso, al margen de la ley.
- Definir un plazo máximo para la entrega de la información completa por parte de la Empresa Continum Data Center a la Administración Pública, una vez concluido el Programa de otorgamiento del Bono Proteger, que asegure una transición ordenada y garante de los procesos de protección de la información.
- Remitir el análisis técnico de las capacidades existentes y los procedimientos para el traslado y custodia de las bases de datos de la empresa Continum Data Center a la Administración Pública.
- Desarrollar y remitir los procedimientos para el traslado y custodia de MTSS toda la información de datos por parte de la empresa Continum Data Center y el ICE, a la luz de lo señalado en los artículos 27 y 28 del Decreto Ejecutivo N° 42305-MTSS-MDHIS.
- Concluir el proceso interno que permita la inscripción de las bases de datos ante la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB).

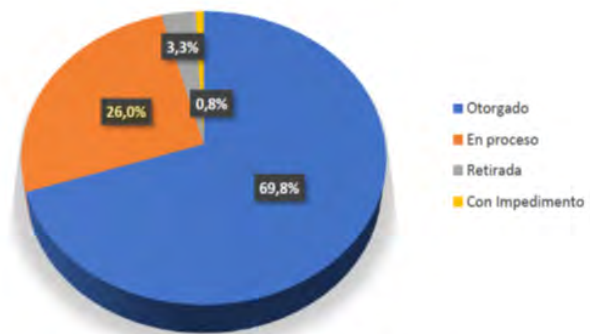
- Remitir un informe en el que se visualicen las acciones de la Administración para salvaguardar la información de carácter sensible, mientras se aplican y concluyen los protocolos de traslado de la información de la empresa al Estado Costarricense.

La Administración interpuso un recurso de reconsideración contra la mayoría de las recomendaciones emitidas. No obstante, la impugnación fue declarada sin lugar y en este momento, la intervención de la Defensoría se encuentra en fase de seguimiento.

### Interposición del Recurso de Amparo contra el IMAS

A inicios de marzo del 2021, las solicitudes del Bono que aún se encontraban en estado de “Trámite, Validación y Análisis”, representaban el 26% de las ingresadas en la Plataforma, según lo informado por la Administración en su Noveno Informe Mensual:

Gráfico 1. Distribución porcentual de las solicitudes del Bono Proteger, según estado de solicitud



Fuente: Plataforma proteger.go.cr. Información al corte del 8 de enero 2021

Ese 26% representaba alrededor de 269.000 denuncias, lo que significaba que, a ese momento, más de 269.000 habitantes seguían sin saber si podían o no recibir el Bono Proteger. El número de denuncias recibidas por ese motivo en la Defensoría y que, en su mayoría se recibieron en los primeros dos meses de funcionamiento de la Plataforma se observa en la siguiente tabla:

Mes	Cantidad de Solicitudes
abril	1011
mayo	218
junio	23
julio	5
agosto	3
total	1260
Fuente: Noveno Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución Bono Proteger	

Al respecto, la Defensoría mostró al Tribunal Constitucional, cómo esta situación es contraria a los derechos humanos, a la visión de Buen Gobierno y a la Buena Administración de todas esas personas solicitantes del Bono Proteger. Esto por cuanto, en el contexto de la pandemia por COVID-19, resulta inadmisiblemente que, además del estado de vulnerabilidad en que colocó la pandemia a aquellas personas que quedaron sin su fuente de ingreso, ellas vean además lesionado su derecho fundamental a una buena administración, ante la incertidumbre del transcurrir del tiempo sin conocer de parte de la Administración Pública si realmente pueden o no acceder al bono, que garantice un poco de estabilidad al menos durante 3 meses o bien, conocer, al menos, las razones por las que no fueron beneficiarios.

Pero, además, la violación de los principios constitucionales en la que incurrió la Administración Pública a través de los meses, al no resolver las solicitudes del Bono Proteger planteadas por las y los habitantes solicitantes, más allá de que su solicitud se encuentra en "trámite y análisis", lesiona el derecho constitucional de acceso a la información del que éstos son titulares, al mantenerlos en un estado de absoluta incertidumbre.

Lo anterior ha dañado gravemente la relación de confianza de los habitantes para con las instituciones administradoras del bono. Para la Defensoría esa inacción de la Administración del Bono Proteger, representa un agravio al Estado Social de Derecho. Por ello, la Defensoría planteó al Tribunal Constitucional que la pandemia por el

COVID-19, ha dejado una secuela de contracción económica y de crisis sanitaria en todo el país, que tomará años superar; pero también ha dejado a más de un 20% de la población sin empleo y sin ingresos estables.

Por ello, la Defensoría solicitó al Tribunal Contencioso declarar con lugar el recurso interpuesto y ordenar a las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Instituto Mixto de Ayuda Social, resolver todas las solicitudes de Bono Proteger que, desde hace meses y a la fecha, se encuentran en estado de Trámite, Validación y Análisis en la Plataforma. Al momento de elaborar el presente informe, el recurso interpuesto se encontraba en análisis de admisibilidad.

### Transferencias condicionadas monetarias: Becas Creemos y Avancemos.

**El objetivo 4 de Desarrollo Sostenible, plantea que los Estados deben avanzar en "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos".**

Dentro de las metas de este objetivo se encuentra el deber de los Estados de asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes concluyan la enseñanza primaria y secundaria; la cual debe ser gratuita, garantizando el acceso igualitario, tutelándose las diferentes situaciones de vulnerabilidad. En aras de cumplir este objetivo, entre otros, el Estado costarricense creó los programas de transferencias monetarias condicionadas Creemos y Avancemos, con la finalidad de promover la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo formal. Ambos programas, actualmente son administrados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

La Defensoría, da seguimiento al otorgamiento de becas, inicialmente por FONABE y, posteriormente por el IMAS. Esto ha permitido observar un incremento significativo de las denuncias recibidas por esta institución. Precisamente, durante el periodo del 2020 a marzo del 2021, se han recibido un 83% más de denuncias que el año anterior (ver

## El impacto de la pandemia en una pobreza con rostro de mujer

El I Informe Mensual de seguimiento a la ejecución del Bono Proteger, que presentan las autoridades del Ministerio de Trabajo y del Instituto Mixto de Ayuda Social, no presentan datos que permitan establecer cuántas de las personas beneficiarias del Bono Proteger son Jefas de Hogar, y, por ende, no se puede conocer si esa persona beneficiaria se priorizó por este concepto; tal y como lo establece el propio reglamento de este auxilio económico.

Para la Defensoría, la jefatura por sexo es una variable que en un próximo Informe de seguimiento del Bono Proteger debe exponerse para determinar la cantidad de mujeres jefas de hogar afectadas a raíz de la Pandemia y que merece especial atención para la ejecución de acciones en beneficio de esta población, tomando en cuenta que la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2019) indica que las jefaturas femeninas de los hogares en pobreza y pobreza extrema son el 48.02% y el 48.38% respectivamente.

Considera la Defensoría que el dato de la cantidad de mujeres jefas de hogar es relevante también desde la perspectiva de la cantidad de mujeres que han denunciado ante la Defensoría alguna situación relativa a su solicitud del

Bono Proteger, pues la cantidad de denuncias presentadas por mujeres es de 56% y la cantidad de denuncias presentadas por hombres es de 44%.

“Para la Defensoría de los Habitantes hoy más que nunca la pobreza tiene rostro de mujer, y es por eso que considera acertado que el reglamento del bono Proteger estableciera como uno de los criterios de priorización para acceder a éste, la condición de mujeres jefas de hogar, pues de ellas dependen muchos de nuestros niños y niñas. Lo que estamos solicitando es que se nos muestre cómo ese criterio de priorización se está manifestando en la asignación del bono”, manifestó la Defensora de los Habitantes, Catalina Crespo.

tabla 1). Ello, posiblemente relacionado por la necesidad económica que han vivido las familias a raíz de la crisis sanitaria, que generó un aumento del 5% de los hogares en situación de pobreza durante el último año (INEC,2020).

Período	Enero a Dic. 2019	Enero a Dic. 2020	Enero a Marzo 2021
Denuncias ingresadas por TMC	36	201	168

Fuente: Elaboración propia. TMC: transferencias monetarias condicionadas Crecemos y Avancemos. Estadísticas Dirección de Niñez y Adolescencia, Defensora de los Habitantes.

Del análisis de las solicitudes de intervención presentadas ante la Defensoría, se evidenciaron diversas circunstancias que inciden negativamente en el otorgamiento y disfrute de becas, incluyendo:

- La falta de homologación de procesos. Esto es evidente al estudiar las diferentes respuestas brindadas por las Unidades Locales de Desarrollo Social

consultadas, así como por información brindada por la Presidencia Ejecutiva del IMAS.

- No existe uniformidad de criterio para la atención de personas usuarias que acuden a demandar los beneficios que brinda el IMAS. Mientras que algunas Unidades utilizan la herramienta SINIRUBE para la actualización de información, por ejemplo, otras acuden a los centros educativos directamente; y otras solicitan a las personas interesadas el aporte de la información requerida, pues existen diferentes lineamientos según el área regional de circunscripción.

A pesar de ello, con la finalidad de agilizar y uniformar los procesos, la Presidencia Ejecutiva, ante señalamientos realizados por la Defensoría, comunicó sobre la suscripción de un convenio tripartito con el Ministerio de Educación Pública, para contar con la infor-

mación de la matrícula de los estudiantes, la cual, a partir del año 2020, es trasladada al SINIRUBE<sup>19</sup>. Este convenio se genera a partir del 2021 y la Defensoría se mantiene vigilante de los resultados de su aplicación.

El segundo aspecto que llamó la atención de la Defensoría, fue las suspensiones masivas que se realizaron, para la actualización de datos. Los principales problemas observados con esta práctica es la ausencia de información que brinda la institución, así como la inobservancia de un debido proceso en la actuación. Las personas beneficiarias no son puestas en conocimiento de la suspensión acaecida, no tienen oportunidad de aportar información de previo a la suspensión, ni son partícipes del proceso, no son notificadas de la decisión, ni reciben información de cómo revertir la suspensión o el plazo por el cual se aplica ésta, creando inseguridad jurídica y afectando directamente el derecho a la educación de las personas menores de edad afectadas.

La ausencia de información ante suspensiones y los problemas para generación de citas, son algunas de las debilidades detectadas, que inciden en ambos programas y a la población a la que se dirige. Pero junto a los temas de gestión, que deben corregirse, se encuentra un obstáculo mayor, el cual es la limitación presupuestaria. Aunque para el año 2021 se dispuso de un aumento de hasta veinte mil beneficios más para los niños y niñas de preescolar y primaria, lo cierto es que con el aumento en la pobreza se generan dudas sobre si este aumento responde de manera real a las necesidades a la población. Y hay aún mayor incertidumbre para la población adolescente, por cuanto la respuesta del IMAS para esta población, es únicamente, que se están valorando escenarios de disponibilidad presupuestaria para su atención, debido a que se generó una disminución de recursos provenientes del Gobierno Central en el Beneficio de Avancemos por la suma de  $\$2,732,809.91$ <sup>20</sup>.

Dada esa información, es imperativo para la Defensoría de los Habitantes, dar seguimiento a las irregularidades observadas, que ponen en riesgo el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, el acceso a una movilidad social ascendente, indispensable para el cumplimiento de los objetivos 1 y 4 de los ODS, en evidente contravención del principio de interés superior de las personas menores de edad.

### Recomendación al Estado costarricense.

Es indispensable que el Estado Costarricense invierta en la generación de becas de educación, por medio de los programas Crecemos y Avancemos, para garantizar la no exclusión de la educación de los niños, niñas y adolescentes con vulnerabilidad social. Pero, además, debe prestar atención a los procesos de gestión de los programas de beca, de forma tal que los recursos existentes lleguen de manera eficiente y eficaz, a quienes los requieren, porque el objetivo de esos recursos es garantizar el derecho a la educación de las personas menores de edad.

### En nuevo rol del IMAS en el aseguramiento por cuenta del Estado:

Conviene indicar que la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mediante el artículo 24 de la Sesión N° 9079, celebrada el 13 de febrero de 2020, acordó incluir en el Reglamento del Seguro de Salud el artículo 11 BIS, *Aseguramiento por cuenta del Estado*, dicha normativa fue publicada en La Gaceta N° 42 del 3 de marzo de 2020.

La reforma incorpora el numeral 11 bis y modifica el procedimiento para el otorgamiento del seguro por el Estado. Ahora se indica que, para tener Aseguramiento por Cuenta del Estado, el núcleo familiar debe haber sido declarado en condición de pobreza, por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), o encontrarse incluido en la base de datos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE).

19 Informe del IMAS, oficio IMAS-SGDS-0251-2021 del 05 de marzo de 2021

20 Informe del IMAS, oficio IMAS-SGDS-0251-2021 del 05

de marzo de 2021



Paralelamente, se estableció que aquellas personas que a la entrada en vigencia de la reforma contarán con un seguro por el Estado definitivo, mantendrán dicho beneficio hasta su vencimiento y que para solicitar un nuevo beneficio tendría que cumplir con alguno de los requerimientos mencionados en el párrafo anterior.

Por otra parte, la reforma reglamentaria estableció como medida de transición, que la CCSS podría efectuar la calificación del estado de pobreza para el otorgamiento del beneficio de aseguramiento por el Estado definitivo, en forma supletoria y durante un plazo de 6 meses a partir de la publicación, esto cuando el usuario no cuente con la declaración de condición de pobreza efectuada por el IMAS o no se encuentre incluido en la base de datos del SINIRUBE, plazo que venció en el mes de setiembre del 2020.

El cambio reglamentario modificó el procedimiento para otorgar el beneficio y estableció la posibilidad provisional de que la CCSS siguiera incluyendo beneficiarios por un período máximo de tres meses; lo anterior debiendo comunicar la situación al IMAS para que dicha institución procediera con el análisis y resolución del caso en cuanto a la calificación definitiva de condición de pobreza.

El procedimiento, además de exigir el establecimiento de la condición de pobreza declarada por parte del IMAS, también exige la presentación de un documento de identificación vigente. En el caso de nacionales la cédula de identidad y en el caso de extranjeros la cédula de residencia al día o resolución administrativa emitida por la Dirección General de Migración y Extranjería, donde se indique la aprobación del estatus migratorio de residente legal, esto para todos los miembros del núcleo familiar mayores de 18 años. Y para el caso de menores de edad extranjeros, se debe aportar la cédula de residencia, pasaporte o constancia de nacimiento autenticada o apostillada.

La Defensoría ha recibido múltiples denuncias en torno a la larga duración que toma

el IMAS en expedir el documento necesario para el aseguramiento, por lo cual muchas personas se han quedado sin aseguramiento. Actualmente, la Defensoría se encuentra realizando una investigación sobre las acciones en este tema, en aras de que el cambio de procedimiento no perjudique la atención en salud de las personas.

#### **4.- Alerta Temprana y una gestión deficiente del PANI: Situación de las personas menores de edad en alternativas de protección institucionales.**

El año 2020 planteó desafíos sin precedentes para el Estado costarricense y sus instituciones. Particularmente retadora fue la tarea de aquellas instituciones que, como el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), desarrollan funciones de atención directa y cuidado de personas menores de edad.

En la actualidad, el PANI presta protección temporal –y en algunos casos a más largo plazo- a aproximadamente 326 personas menores de edad y para ello tiene en funcionamiento 46 albergues –contando las casas habilitadas de las tres Aldeas a su cargo, distribuidos en todo el país. El reto fundamental en estos tiempos de pandemia, ha sido conciliar las medidas dirigidas a prevenir la propagación del contagio entre la población albergada y el personal de cuidado, administrativo y técnico, con el respeto y vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a jugar, estudiar y mantener contacto con su familia, cuando ello corresponda con su interés superior.

En el mes de marzo del 2020, la Defensoría realizó una consulta telefónica al personal de cuidado directo de los diferentes albergues y aldeas infantiles del PANI, con el propósito de constatar el estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en dichas alternativas de protección durante la pandemia y conocer el nivel de conocimiento y apropiación que tenía el personal auxiliar de servicios infantiles de las medidas preventivas y de autocuidado, recomendadas por las autoridades nacionales de salud,

en el marco de la emergencia nacional decretada.

De la información recabada y sistematizada a partir de la consulta, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- Persisten situaciones de sobrepoblación señaladas por la Defensoría anteriormente. En el 28% de las 43 alternativas encuestadas se identificó la problemática.
- En ningún caso, se modificó la capacidad autorizada de la alternativa de protección, situación preocupante dado que en circunstancias de “normalidad”, la Defensoría ha llamado la atención sobre el evidente hacinamiento que se observa en algunos albergues y los riesgos que ello conlleva.
- En dos alternativas de protección de San José hubo expresiones de preocupación a raíz de los egresos no autorizados y reingresos constantes de población, debido al riesgo que tales situaciones representan para la población albergada y personal.
- Se constató que el personal de cuidado directo tiene un manejo disímil acerca de las medidas y protocolos de limpieza por aplicar para el ingreso y permanencia de personas ajenas o por reingresos de población.
- La mayor parte del personal de cuidado consultado, afirmó haber recibido capacitación sobre el COVID-19; sin embargo, la capacitación e información brindada se centró en la prevención. Con ello, quedaron dudas importantes en el personal sobre las medidas sanitarias por aplicar en caso de confirmarse un caso positivo del virus.
- Se evidenció, disparidad en la información que manejaba el personal de cuidado directo sobre síntomas, prevención, atención de la enfermedad y grupos de riesgo.
- El personal reportó escasa o nula información sobre la forma de aplicar la medida de aislamiento, en caso de requerirse por un caso positivo de COVID 19 y en algunos casos se reportan

limitaciones de infraestructura para su aplicación.

- Si bien, la mayoría de las alternativas cuenta con servicios de limpieza, el personal de cuidado directo manifestó desconocer si las empresas contratadas para esos fines habían instruido al personal sobre las medidas por considerar y aplicar en el contexto de la pandemia.
- Al momento de la consulta, en la mayoría de los casos, se reportó carencia de medios tecnológicos (tabletas, celulares u otros, para realizar video llamadas), distintos del teléfono fijo, para garantizar el contacto de las personas menores de edad con sus familias.
- En el momento de la consulta, se constató que solamente en casos excepcionales, el personal docente facilitó material de trabajo y estudio (tareas, proyectos, investigaciones y materia) a las personas menores de edad.
- No todas las alternativas de protección cuentan con el apoyo del equipo de Unidades Móviles, Centros de Intervención Temprana -CIT- y Recreacionistas para el desarrollo de las actividades lúdicas, deportivas y recreativas de la población menor de edad albergada.

A raíz de los hallazgos identificados, la Defensoría generó una Alerta Temprana que le fue comunicada a la Presidencia Ejecutiva del PANI, mediante los oficios DH-DNA 199-2020 y DH-DNA-212-2020, remitidos en fechas 31 de marzo y 1° de abril del 2020, en los que, además, se solicitó informar sobre las medidas y acciones por adoptar con el fin de abordar y resolver los aspectos señalados y minimizar al máximo los riesgos para la población menor de edad albergada y el personal de cuidado directo. En respuesta a dicha alerta, la Presidencia Ejecutiva del PANI remitió el oficio PANI-PE-OF-0930-2020, de 03 de abril del 2020, en el que se refirió a diversas medidas adoptadas desde esa presidencia y otras dependencias institucionales en relación con los puntos abordados por la Defensoría. Sin embargo, muchos puntos quedaron sin resolver y la preocupación de la Defensoría por el tema de los albergues sigue en pie.

## 5.- La débil estrategia del MEP: Educación en tiempos de Pandemia:

### Curso lectivo 2020 y 2021.

El curso lectivo del 2020 fue de mucha incertidumbre y complejidad. Cambiar el proceso de enseñanza presencial a una educación a distancia generó una serie de retos para el Estado costarricense, sus actores, comunidad educativa y en los hogares.

“Debido a la pandemia, la situación socioeconómica puso en evidencia aún más las desigualdades que enfrentan las familias, en términos de pobreza -situación que incide indiscutiblemente en las personas menores de edad- así como también en la ejecución de los presupuestos del Estado, para continuar con la solución de los problemas estructurales que ya venían afectando a los centros educativos.” (DHR, 2021)

De acuerdo con las estadísticas del INEC, para setiembre del 2020, 37 de cada 100 niños y niñas en edades de 0 a 12 años se encuentran en situación de pobreza. El incremento en la pobreza coincide con un fuerte aumento del desempleo, el cual creció en 10,6 puntos porcentuales, respecto al III trimestre del 2019, alcanzando el 22,0%<sup>21</sup>, lo cual, genera gran desigualdad.

En el informe del Estado de la Nación del 2020, se indicó que en medio de la pandemia se presenta tanto una crisis como una oportunidad. Una crisis pues se han evidenciado y agudizado las brechas entre quienes han podido continuar su formación y quienes han tenido que suspenderla, o se han visto muy afectados por la falta de conectividad y acceso a la tecnología. No obstante, la pandemia también ha propiciado la innovación y creatividad para buscar soluciones y diseñar instrumentos que permitan a docentes y estudiantes incursionar en nuevas formas de desarrollar el proceso de enseñanza y/o aprendizaje. La capacitación y actualización

del personal docente, la ampliación del acceso a la tecnología, junto con modalidades que permitan una mayor interacción docente – estudiante – familia, se posicionan como alternativas con potencial para avanzar en la educación.

Desde la Defensoría se ha realizado un proceso de monitoreo de las acciones del Ministerio de Educación Pública (MEP), en el proceso de educación a distancia durante el curso lectivo 2020, y para inicios del curso lectivo 2021 durante el regreso a las aulas. El MEP ha sido enfático en que el aprendizaje a distancia no es sinónimo de educación virtual o clases virtuales, sino que la virtualidad es una herramienta más en las estrategias de aprendizaje a distancia, de ahí la importancia de recuperar a quienes no contaron con acceso a la conectividad en el pasado curso lectivo.

### Distribución de estudiantes por escenario (al 28 de julio del 2020)

Escenario	Descripción de escenario	Total de estudiantes	%
Escenario 0	Sin reporte	83,524	7,8
Escenario 1	Estudiantes con acceso a Internet y dispositivo en casa	314,537	29,3
Escenario 2	Estudiantes que cuentan con dispositivo y acceso a internet reducido o limitado	300.431	28,0
Escenario 3	Estudiantes que cuentan con dispositivos y tecnología sin conectividad	143,482	13,4
Escenario 4	Estudiantes que no poseen dispositivos tecnológicos ni conectividad	231,889	21,6
<b>Tota general</b>		<b>1,073,683</b>	<b>100</b>

Fuente: Oficio UPRE 452-2020. Jefatura de la Unidad para la permanencia, reincorporación y éxito educativo.

21 <https://www.inec.go.cr>

La Defensoría reconoce los esfuerzos que el MEP ha realizado para garantizar la continuidad del proceso educativo a distancia (a través de las plataformas virtuales, por televisión, radio, por medio de la distribución de materiales impresos y cambio de modalidades, todo con limitados recursos), con el propósito básico de mantener la vinculación a este proceso. Asimismo, el esfuerzo de las familias en la implementación de esta nueva modalidad y el compromiso de las y los docentes al tener que redoblar esfuerzos, empezando por aprender las nuevas tecnologías. Sin embargo, después de más de un año de haber comenzado la pandemia, el Gobierno no ha sido capaz de mejorar las condiciones de acceso a la conectividad, en especial de las y los estudiantes de regiones rurales; por lo que la Defensoría hace un llamado a las instituciones encargadas de temas de conectividad y educación incluyendo el MEP, el ICE, el MICITT y otras para que ejecuten el plan de conectividad.

En el caso del MEP, esta institución realizó actividades para promover y mantener la participación de la población estudiantil dentro del sistema educativo (juegos virtuales, festival estudiantil de las Artes (FEA), radio teatro y diálogos con estudiantes). También giró una serie de lineamientos, directrices y protocolos específicos para promover la permanencia educativa y disminuir el riesgo de exclusión. Para ello, ha venido realizando proyectos específicos, asesoramientos, conversatorios, capacitaciones y alertas tempranas.

El curso lectivo 2020 finalizó con un 86% de estudiantes en condición de aprobado, un 8% del estudiantado realizaron estrategia de promoción y un 2% en situación de excluidos (18.384 estudiantes), en tiempos de pandemia. A pesar de la cantidad de estudiantes que fueron excluidos del sistema educativo en el curso lectivo 2020, la tasa fue inferior a la del año anterior, 2019, que fue de un 2.4%.

El regreso a la presencialidad de los niños, niñas y adolescentes a los centros educativos este 2021, es nuevamente un desafío para el Estado, esto en razón de los protocolos sa-

nitarios a implementar, las valoraciones que se deben realizar, la inversión económica para la compra de implementos de higiene y limpieza acorde con dichos protocolos. Sin embargo, es una decisión fundamental, no solamente para que se evalúe y oriente un proceso de calidad de la educación, sino para el desarrollo integral y protección de derechos de todas las personas menores de edad estudiantes, porque el centro educativo no solamente es un lugar seguro donde pueden socializar y expresarse, pero también es donde se dan las herramientas necesarias para el futuro de cada estudiante.

La Defensoría continúa con el respectivo monitoreo al proceso de educación combinada implementado por el MEP para el presente curso lectivo 2021, se le brindará seguimiento a la mediación pedagógica, al compendio de estrategias y a los lineamientos técnicos de evaluación de los aprendizajes en aras de la protección que les asiste a las personas menores de edad a una educación no solamente gratuita y obligatoria como lo establece la Constitución Política, sino una educación de calidad.

En el Estado de la Educación del 2021, se discute la educación remota y hacinamiento tecnológico y señala que el celular está salvando la clase. Al respecto, es importante señalar que no solamente se trata de contar con un espacio adecuado en los hogares, aparatos electrónicos y conectividad; sino que también se necesita un verdadero acompañamiento de los centros educativos en las clases a distancia, ya que no son clases virtuales, sino solo para dudas y algunos niños, niñas y adolescentes, sí necesitan este acompañamiento a distancia. Aun cuando los estudiantes asisten a clases presenciales, en algunos casos ello se da solamente de dos a tres horas, dos veces por semana y de semana por medio; y debe tomarse en cuenta que algunos centros educativos no cuentan con red inalámbrica para que los profesores se conecten con sus estudiantes.



Se señala que el MEP debe permitir que estudiantes con problemas de hacinamiento físico y tecnológico en el hogar abandonen la educación remota y se agilice el retorno seguro a las clases presenciales permanentes. No obstante, en esta situación de emergencia sanitaria que se vive, la presencialidad depende de múltiples factores que se deben de analizar con el cuidado del caso.

El Estado costarricense, bajo la rectoría del MEP y el apoyo de la Asamblea Legislativa; debe abocarse sin demora al planteamiento de un plan remedial y de cierre de brechas en cuanto a la calidad de la educación y a la conectividad que se presta en las diferentes escuelas y colegios del país. La generación de estudiantes actual ha sufrido en los últimos tres años afectaciones de gran impacto respecto a la continuidad y calidad del servicio educativo. La brecha educativa entre escuelas privadas y públicas, educación rural y educación urbana, etc., ha crecido en estos años, y los resultados de estas diferencias se verán en un periodo de 5-10 años, por lo que es urgente adoptar las medidas necesarias y oportunas para revertir el rezago generado, sin las cuales, el efecto social y económico en el país puede ser de difícil reversión, aunado a la afectación del pleno disfrute que como niños, niñas y adolescentes tienen respecto al derecho a aprender y desarrollarse plenamente.

### **Falta de conectividad en territorios indígenas amplía brecha educativa: Pandemia evidencia rezago en acceso a dispositivos tecnológicos/conectividad**

La Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento a las acciones que se están emprendiendo para atender a estudiantes y docentes que en la actualidad están presentando limitaciones en el proceso de implementación de la estrategia de educación a distancia "Aprendo en casa". En especial con la situación que enfrentan cerca de 100 familias indígenas del cantón de Talamanca, que no cuentan con el servicio de Internet del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), lo cual provoca que los

estudiantes de la zona no puedan continuar con el curso lectivo.

La Defensoría solicitó cuentas al MEP con respecto a la coordinación interinstitucional, y las poblaciones vulnerables como estudiantes con discapacidad e indígenas. Asimismo, se consultó, a la Dirección General del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), en relación con las iniciativas que han surgido a nivel legislativo para destinar recursos del Fondo a la atención de las múltiples y crecientes necesidades surgidas con motivo de la pandemia.

Tras analizar la información recopilada, destaca el diagnóstico preliminar de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) sobre la brecha digital, el cual señala que al menos el 50% de la población estudiantil aún no cuenta con acceso a dispositivos tecnológicos o conectividad. En el caso concreto de las zonas indígenas, se indica que un 80.8% de la población no cuenta con dispositivo electrónico, ni conectividad; lo que, no deja dudas que el problema de conectividad en estos territorios indígenas es real, y es una brecha educativa más amplia que en cualquier zona del país, por lo que la institucionalidad encargada de brindar este servicio, debe redoblar sus esfuerzos, tomando en consideración la participación activa de las comunidades indígenas, para identificar donde están las necesidades reales del servicio. Asimismo, sólo un 13% de la población estudiantil cuenta con un aparato electrónico, en muchos de los casos existen donaciones de aparatos electrónicos, pero sin conectividad.

La Defensoría ha venido mostrando su preocupación por el incremento de las brechas educativas y sociales, que ya por sí han existido en relación con las y los estudiantes de centros educativos de territorios indígenas, y el particular seguimiento que debe brindarse a todas estas estrategias, en procura de evitar su ampliación y, en su lugar, procurar su reducción. Ello haciendo efectiva la conexión a internet en estas comunidades, así como que esta cuente con una

velocidad que haga posible el adecuado acceso, entre otros, para efectos educativos. Requerimientos que también la Sala Constitucional ha señalado tanto al MEP como a FONATEL para que en plazos determinados se adopten las respectivas medidas.

Por otra parte, en relación con el informe de la SUTEL, se indica que el Programa Hogares Conectados se propone ampliar la meta en 61.500 hogares adicionales; sin embargo, en términos generales se establece que dicho proyecto se realizará en un plazo de cinco años, lo cual, no constituye una respuesta oportuna para los pueblos indígenas en general.

Para la Defensoría de los Habitantes es importante dar seguimiento cercano a estos esfuerzos interinstitucionales para que, dentro de plazos razonables, se solventen estos rezagos que han cumplido décadas en nuestro país, pero que, paradójicamente, la misma pandemia está estimulando para que se enfrenten con mayor premura y efectividad, aspecto sobre lo cual, la Defensoría se mantendrá atenta en favor de la igualdad de oportunidades educativas de las poblaciones indígenas.

### **Servicio de alimentación a estudiantes durante la pandemia**

A febrero del 2021, el MEP había realizado 12 de entregas de paquetes, situación que contribuyó para que las personas estudiantes tuvieran acceso a los alimentos y, así continuar con la implementación de la Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021 (SAN) y el Plan Estratégico para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2025. En virtud de la emergencia nacional por COVID-19, el MEP modificó la manera de brindar el servicio de alimentación a la población beneficiaria del *Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)*, de manera que se pasó de un servicio de entrega de comidas preparadas y listas para consumir en el centro educativo, a la entrega de paquetes de

alimentos para que se le prepare a cada estudiante su comida en el hogar. Esta medida contribuyó a garantizar el distanciamiento físico requerido en los centros educativos para la atención de la emergencia nacional y les permitió a las personas estudiantes continuar recibiendo el beneficio de los productos alimenticios.

A febrero del 2021 y como parte de la Estrategia *Regresar*, para el retorno paulatino a la presencialidad de las y los estudiantes a los centros educativos, el MEP emitió la Circular DVM-A-DPE-0055-2021 y la actualización del protocolo general para la distribución de alimentos en centros educativos públicos, a raíz de la emergencia nacional. En ambos documentos fechados 5 de febrero del 2021, se establecen los procedimientos para la doceava entrega de paquetes de alimentos (parcial o total), así como del servicio de comedor estudiantil en los casos de estudiantes que asistan a lecciones presenciales en su centro educativo.

La Defensoría reconoce la oportunidad y efectividad con la que se modificó y adoptó el modelo de comedores escolares, lo cual, pese a la adversidad de las condiciones, es parte de las estrategias que han contribuido a la permanencia en el sistema educativo. Sin duda, estas entregas contribuyen con las metas establecidas para el ODS 2 (Hambre Cero) que pretenden lograr al año 2030 poner fin *"al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año"* (ODS 2, meta 2.1) y *"... a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades"* (ODS 2, meta 2.2).

Entre las observaciones y recomendaciones emanadas de la Defensoría se depende la necesidad de identificar, con base en estudios socioeconómicos, la pertinencia de reforzar los presupuestos dispuestos para

los beneficios de los programas de equidad que administra el MEP, de forma que, en el contexto del proceso educativo, se solventen algunas necesidades derivadas de la afectación socioeconómica que viven las familias (alimentación, transporte, materiales, uniformes), que resultan imprescindibles para el éxito escolar.

## 6.- Ministerio de Justicia y el aumento de denuncias de privados de libertad

### Servicios de Salud:

Tratándose de los casos de violación al derecho a la salud de la población privada de libertad, con la pandemia no sólo se incrementó la cantidad de denuncias, sino que también recrudeció las deficiencias estructurales que enfrenta la población privada de libertad. La insuficiencia de recursos humanos, los problemas de coordinación institucional con respecto al tema de salud y la CCSS, y las condiciones de hacinamiento entre otros, llevaron a la Defensoría a presentar una ALERTA TEMPRANA ante las autoridades de la CCSS, Ministerio de Justicia y Paz, así como al MS, poniéndose en evidencia la situación deficitaria del régimen de salud del sistema penitenciario nacional y la particular necesidad de replantear acciones inmediatas de coordinación e intervención, por causa de la pandemia. Estas denuncias y fiscalización de la Defensoría generaron algunas mejoras en el servicio, además, resultaron en la aprobación por parte de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) de recursos humanos para el fortalecimiento del proceso de atención en salud de la población privada de libertad.

La preocupación de la Defensoría se acrecienta luego del diagnóstico de un caso positivo de un policía penitenciario en el centro Reinaldo Villalobos, pues no se puede desconocer que de acuerdo a las características de estos centros, se evidencia la obligación de extremar medidas de acompañamiento de los equipos de atención de la salud en las cárceles, siendo necesario, en criterio de esta Defensoría, que se valore la posibilidad

de respaldar con recursos humanos, logísticos y asesoría técnica que permitan un mejor abordaje de la pandemia.

En el mismo sentido, ha sido de preocupación permanente de la Defensoría de los Habitantes la situación de las personas apremiadas corporales por deuda alimentaria. Sobre el particular y en estricto respeto de los derechos humanos de los y las habitantes, resulta fundamental que el Estado costarricense asuma una posición transparente y clara sobre el particular que garantice todos los derechos tutelados (derecho a la salud del deudor alimentario y derecho a la pensión alimenticia de sus titulares). Es una obligación del Estado asegurar que las condiciones en que permanecen las personas en los centros de detención cumplan con las medidas mínimas que garantizan el riesgo de contagio y a la vez, que las familias acreedoras del derecho a la pensión dispongan de alguna alternativa de asistencia social que les permita condiciones de sobrevivencia.

### Visitas penitenciarias virtuales.

Con motivo de la pandemia del COVID-19, el Ministerio de Justicia y Paz suspendió la visita a los centros penitenciarios, lo cual afectó no sólo el derecho al contacto familiar pero también el tema psicológico de los privados de libertad. La Defensoría recomendó que se habilitaran espacios, para que, bajo la supervisión técnica y policial, se tuviera acceso a dispositivos tecnológicos que posibilitaran la visita familiar virtual. El Ministerio emitió el protocolo de video llamadas, sin embargo, tras hacer un sondeo en diferentes centros, se verificó que la mayoría no tuvo recursos tecnológicos ni materiales para el acondicionamiento de espacios físicos, y que el bloqueo de la señal celular afectó la conexión de los pocos dispositivos.

Esta situación, preocupa a la Defensoría, en especial que la mayoría de los centros penitenciarios se encuentran en estado de hacinamiento y al no tener, los privados de libertad, ningún contacto con sus familiares,

esto puede promover niveles estrés que pueden resultar en violencia.

## 7. Migración

### Regulación y adecuación de servicios migratorios.

Ante las medidas sanitarias de prevención, las autoridades migratorias suspendieron la atención presencial en oficinas centrales y regionales y comunicaron el trámite a seguir para reanudar la programación de citas. Este cambio resultó en caos para muchas personas que necesitaban hacer sus papeles migratorios. A solicitud de la Defensoría, se habilitó un mecanismo para atender de manera diferenciada a las personas en situación de vulnerabilidad.

**Control migratorio en fronteras.** Para disminuir el riesgo de propagación del COVID-19, las autoridades migratorias intensificaron los operativos. La Defensoría llamó la atención para que se tomara en cuenta: la situación de vulnerabilidad de las personas intervenidas, con el fin de garantizar un abordaje

diferenciado y la protección internacional (personas mayores o menores de edad, personas LGBTQ, entre otros); las formas de convivencia de estas personas; y la obligación de brindar información en las etapas del operativo, sobre la naturaleza y objetivos de esas acciones, para que las personas pudieran ejercer sus derechos. Los señalamientos fueron acogidos por la Dirección de Migración y por la Fuerza Pública.

## 8. Territorios Indígenas

Plan para el Abordaje del COVID 19 en Territorios Indígena. Se solicitó a CONAI y al Viceministerio de la Presidencia atención al Consejo de Mayores de Conte Burica. Se dio seguimiento a los operativos de entrega de paquetes de alimentos y kits de limpieza en los territorios; se recibieron solicitudes de intervención de personas indígenas relacionadas con el Bono Proteger; se requirió información a las autoridades públicas sobre las gestiones interinstitucionales para garantizar el ingreso protegido de las familias indígenas ngöbes transfronterizas para la recolección de café;

### Ante la llegada de la temporada de cosecha de café

Defensoría pidió garantizar un ingreso protegido de personas indígenas ngöbes

Todos los años, familias indígenas ngöbes se trasladan hasta territorio nacional para aportar con su trabajo en la recolección de café. La próxima temporada de cosecha se estima que iniciará a finales de julio, teniendo una mayor demanda de personas para estas labores en los meses de agosto y setiembre.

Ante los acontecimientos relacionados este año con la emergencia sanitaria, sin duda alguna, se registrarán condiciones particulares para la presente cosecha, lo que es necesario como Defensoría de los Habitantes, solicitar desde ya a las autoridades gubernamentales, una coordinación muy estrecha con las organizaciones indígenas.

La Defensoría solicitó un informe de las gestiones interinstitucionales que se estén realizando para garantizar el ingreso protegido de las familias indígenas ngöbes que cruzan nuestras fronteras para dedicarse a la recolección de la cosecha de café.

La Defensoría reconoce el trabajo tan importante que impulsa el Área de Salud de Coto Brus y el Programa de Normalización de la Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas de la CCSS, precisamente en la coordinación de espacios de diálogo a nivel local y con autoridades en el tema, a efectos de definir acciones a nivel institucional



y se solicitó garantizar la atención a personas indígenas con síntomas de COVID-19 en una recuperación de tierras en China Kichá.

## 9.- Intervención de la Defensoría en el contexto del COVID-19 y desde la perspectiva de los derechos laborales.

La difícil coyuntura por la que ha atravesado Costa Rica con ocasión de la pandemia, motivó la intervención institucional en defensa de los derechos laborales de las personas trabajadoras, a partir de quejas de habitantes y también de manera oficiosa.

### Contagios de COVID-19 en Región Norte.

- La Defensoría abrió una investigación de oficio sobre la situación suscitada en junio de 2020, con la aparición de primer brote de COVID-19 en empacadoras ubicadas en La Fortuna de San Carlos. Debido a ello, las autoridades del Ministerio de Salud realizaron tamizajes aleatorios, dando como resultado un importante número de personas trabajadoras contagiadas con el virus. Por esa razón se emitieron órdenes sanitarias de cierre. Según se indicó en ese momento, muchos de los afectados eran personas extranjeras, cuya situación laboral/migratoria no era clara, como tampoco la condición de salud de las personas allegadas.

La Defensoría dio seguimiento a las condiciones de salud de los trabajadores de dichos centros. La Inspección del Trabajo emitió 120 reportes de visitas a diferentes lugares de trabajo, pero en la mayoría no se encontraron infracciones ni situaciones relacionadas con la enfermedad. En el caso del Ministerio de Salud, se informó cuáles fueron las empresas donde se realizaron los tamizajes, entre ellas cinco empacadoras y una piñera.

La Defensoría solicitó información sobre tamizajes realizados en otras empresas y se recibió información de que se realizaron visitas a empresas ubicadas en el cantón de San Carlos, distritos de Santa Rosa Pocosol, Los Chiles, Aguas Zarcas y Guatuso.

Al momento de realizar las visitas se confirmaron casos por lo que se les dio seguimiento, que consistió en aislamiento, seguimiento diario a los contactos y positivos por llamadas telefónicas, y se dio apoyo con profesionales en trabajo social, así como en la promoción de la salud. Para la Defensoría, el abordaje, seguimiento y atención que ambas instituciones dieron al momento de la alerta que se activó con la primera aparición del brote en algunas empresas empacadoras y piñeras, fue vital y acertada, con lo cual se logró identificar a tiempo varias personas positivas y se logró que se atendieran a tiempo.

**Medidas COVID: OIJ** La Defensoría tuvo conocimiento de que no se estaban tomando las medidas pertinentes en razón de la pandemia, en el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), lo cual ponía en riesgo a las personas trabajadoras y al público en general. En respuesta a la solicitud que se remitió al Director del OIJ, se compartió el informe emitido por el Jefe de la Sección de Inspecciones Oculares y Recolección de Indicios, que señaló las medidas que se implementaron allí, evidenciando que dicho órgano cumplía a cabalidad con lo dispuesto en los lineamientos emitidos por el Ministerio de Salud y por la Administración del OIJ.

**Medidas COVID: Correos de Costa Rica-** Una persona que solicitó se garantizara la confidencialidad de su identidad, denunció que en Correos de Costa Rica no se estaban tomando ni acatando las medidas ni se contaba con las herramientas necesarias para hacer frente a la emergencia nacional. La empresa informó que las medidas tomadas habían sido oportunas, razonables y en estricto seguimiento a las directrices emanadas de las autoridades competentes, que una vez hechas públicas se han adoptado de forma inmediata.

**Medidas COVID: JAPDEVA.** - La Defensoría recibió una denuncia sobre varios asuntos relacionados con JAPDEVA, entre ellos, obtener respuesta a una solicitud ante la Administración frente a la aparición del Covid-19. De manera inme-

diata, la Defensoría, por medio de su Sede Regional en Limón, realizó una inspección en la Terminal Portuaria Gastón Kogan Kogan y en la Terminal Hernán Garrón Salazar, donde se logró constatar que, en la primera, los empleados del reguardo portuario contaban con implementos como alcohol, toallas, jabón líquido y se les dio una directriz de cómo proceder con el tema del distanciamiento entre el personal.

Asimismo, se tuvo conocimiento de que no había salida de tripulantes de los barcos que se atendían y que los choferes que llegaban con mercadería tenían prohibido bajarse de sus vehículos dentro de las instalaciones portuarias; y los misceláneos que trabajaban en el mantenimiento de sus puestos de trabajo, daban buen servicio. En la Terminal Hernán Garrón Salazar, se logró evidenciar que los empleados del reguardo portuario contaban con implementos como alcohol, toallas, jabón líquido y se les había dado una directriz de cómo proceder con el tema del distanciamiento entre el personal.

Si bien no se pudo hacer una evaluación de los protocolos que seguían las estibadoras en las instalaciones portuarias pues no había barcos atracados en operación de carga o descarga, los servidores del resguardo portuario indicaron que los estibadores debían usar guantes y mascarillas y que debían mantener un distanciamiento adecuado entre ellos.

A pesar de esas buenas prácticas comprobadas, hubo situaciones y acciones que fueron catalogadas como posibles focos importantes de contagio, situación que preocupó no solo a los trabajadores de JAPDEVA sino también a la Defensoría, por lo que se solicitó un informe a la Presidenta Ejecutiva, Andrea Centeno. Ella indicó que los protocolos a seguir se adaptaban y mejoraban constantemente, además de que se realizaban diferentes sesiones de trabajo con el Ministerio de Salud, generándose una serie de pautas que se implementaron en su momento con la finalidad de mitigar el efecto de la pandemia y proteger al trabajador portuario, tanto de

JAPDEVA como de las empresas que utilizan las instalaciones, las estibadoras, agencias navieras y aduanales, transportistas, empresas de chequeo, servicios de seguridad, entre otros.

Respecto a la totalidad de funcionarios en ese momento –570– se informó que en ninguna de las instalaciones se mantenía el 100%, sino que un porcentaje se citaba contra operación y otro porcentaje se encontraba en teletrabajo. Otro aspecto relevante fue que la Administración, desde el inicio de la pandemia, brindó información mediante boletines informativos, entrega de folletos o avisos en físico, donde se describía en forma escrita cómo era la forma correcta de utilizar el equipo de protección personal.

La Administración de JAPDEVA tomó en consideración lo indicado por la Defensoría en cuanto a que, las personas colaboradoras entrevistadas en la inspección, señalaron la necesidad de conocimiento de protocolos de retiro de guantes y mascarillas y, en virtud de que los guantes sí eran de uso en las instalaciones, se solicitó reforzar las indicaciones. Esto lo indicó la Presidenta Ejecutiva como una tarea de mejora.

**Lineamientos COVID-19.-** La coyuntura por la que atraviesa Costa Rica amenaza la salud de las y los habitantes y también las fuentes de empleo de muchos costarricenses, lo que, indudablemente, conlleva un desequilibrio para la economía del país. Por ello, la Dirección de Asuntos Laborales consideró importante recopilar las pautas de las autoridades estatales competentes en la materia, con el objetivo de aplicarlas de manera inmediata.

Asimismo, la Defensoría planteó varias consultas ante el MTSS, las cuales solicitaban información sobre las medidas adoptadas, en cuanto a la implementación de la entrada en vigencia de la Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional; asignación de una persona funcionaria de contacto con la Defensoría, para evacuar

consultas de cara a la entrada en vigencia de esa ley; información relacionada con los números telefónicos para que los patronos y trabajadores pudieran evacuar sus consultas pues no estaban presentando un adecuado funcionamiento; cantidad de trabajadores que han quedado desempleados a consecuencia de la pandemia y que han solicitado el amparo de ese Ministerio, considerando la afectación de las personas trabajadoras, particularmente de las mujeres en su condición de jefas de hogar y menores de edad. Las gestiones fueron respondidas y, en general, se obtuvo un resultado favorable.

**COVID-19 e iniciativa en la formación de la ley.** -En la difícil coyuntura nacional se planteó consulta a la Defensoría sobre proyectos de ley relevantes que tienen estrecha relación con el COVID-19; uno de ellos el de reducción de la jornada laboral en el sector público. Este proyecto tuvo como objetivo reducir en un 15% la jornada laboral en el sector público al funcionariado que devenga un salario mensual bruto mayor a ₡ 1.500.000,00,

estimándose que el sector público podría ahorrarse, en remuneraciones, una importante suma y, por tanto, podrían ser destinados a atender a las personas más afectadas o bien sufragar gastos en los que ha tenido que incurrir nuestro sistema de salud.

La medida sería implementada por un plazo improrrogable de doce meses, a partir de la entrada en vigencia de la ley. No obstante tener conciencia de la necesidad del Poder Ejecutivo de implementar medidas para atender y atenuar la crisis, estas medidas deben ser aplicadas de manera proporcional, equitativa y en iguales condiciones, a lo que se ha dado seguimiento para evitar posibles abusos o violaciones de derechos; en el caso de la iniciativa indicada se plantearon varias observaciones y, en particular, se hizo ver una serie de vacíos que deben ser revisados, ya que generan confusión o duda al momento de su lectura y eventual aplicación. A continuación, el detalle de los proyectos de ley en relación con los cuales se emitió criterio:

Número del Proyecto de Ley	Nombre del Proyecto de Ley
21.271	Modificación al régimen no contributivo para dignificar las pensiones de la población vulnerable.
21.309	Ley para resguardar al trabajador de retirar los recursos de la pensión complementaria.
21.409	Adición de una nueva sección IV al capítulo II de la Ley reguladora del contrato de seguros, Ley n.º 8956 de 17 de junio de 2011 y sus reformas, para regular los seguros de protección crediticia por desempleo.
21.520	Ley de incentivos para la generación de emprendimientos y empleo.
21.874	Entrega del Fondo de Capitalización Laboral a los trabajadores afectados por crisis económica.
21.909	Ley de protección a la personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad del Covid-19.
21.917	Ley de adición de un transitorio único a la Ley de Salarios de la Administración Pública.
21.941	Adición de un transitorio al artículo 148 bis del Código de Trabajo, Ley n.º 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas, para trasladar el disfrute del feriado a los días viernes con el fin de promover la visitación interna y el turismo durante los años 2020 y 2021.
22.081	Reducción de la jornada laboral en el sector público.

Fuente: Elaboración propia (Dirección de Asuntos Laborales), con información sobre proyectos de ley de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

## II. ATENCION SOCIOECONOMICA DE LA PANDEMIA

### REACTIVACION ECONOMICA: NO SE PUEDE REDISTRIBUIR LA RIQUEZA QUE NO EXISTE

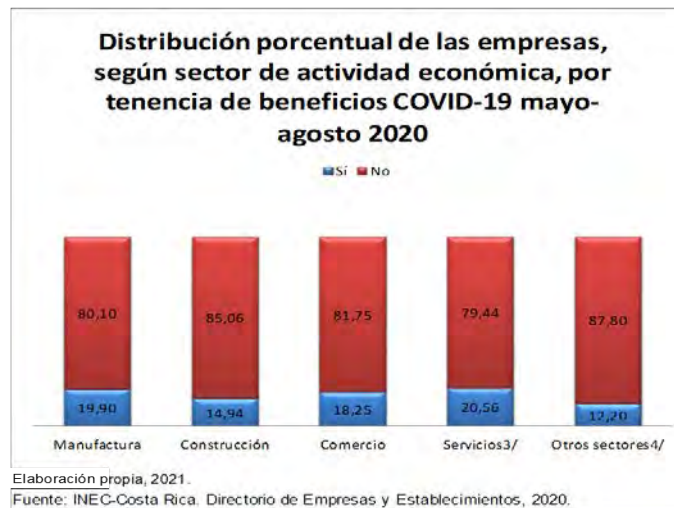
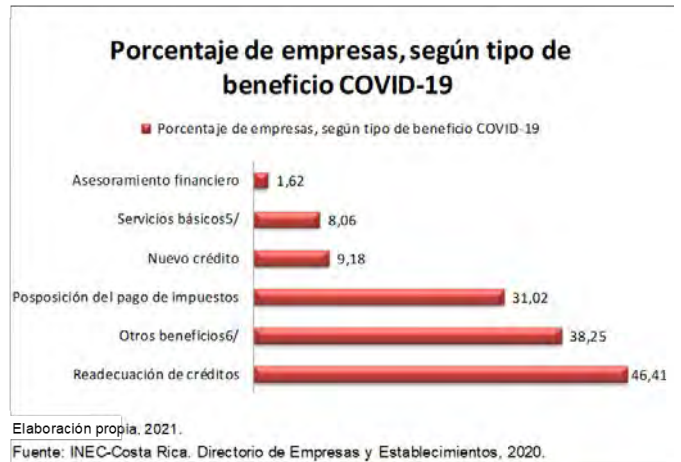
A partir de marzo del año 2020, la actividad económica nacional fue impactada severamente por la crisis sanitaria del COVID-19 y las medidas adoptadas a nivel mundial y local para contener esta pandemia. El segundo trimestre del año registró la mayor contracción interanual (7,6%), desde que se dispone de cifras con esta frecuencia. No obstante, a partir de agosto el índice mensual de actividad económica (IMAE) empezó a repuntar con menores tasas de caída interanual, en un contexto de flexibilización gradual de las medidas sanitarias en el mundo y en el país, según se observa a continuación:

#### Producto Interno Bruto trimestral en volumen Variación interanual en porcentajes (serie tendencia ciclo)



Fuente: Banco Central de Costa Rica. PROGRAMA MACROECONÓMICO 2021 / 2022 pág. 25

Para paliar de alguna manera el impacto devastador que las medidas restrictivas por la pandemia tuvieron en los distintos sectores de la economía nacional, el Gobierno adoptó medidas en distintos ámbitos. A continuación, se presentan algunos datos de la cobertura y alcance de esas medidas, según el INEC:



Aun así, el impacto de la pandemia en el sector empresarial nacional se puede visualizar a continuación:



En este preocupante contexto, a continuación, se detallan algunas intervenciones de la Defensoría en este ámbito:



**Efectos del COVID-19 en el empleo y su reactivación.** - Es indudable que la pandemia ha traído a todo el mundo enormes consecuencias económicas y laborales, y Costa Rica no escapa de ello. En el último año, la tasa de desempleo de nuestro país aumentó considerablemente. La Encuesta Continua de Empleo del III Trimestre de 2020 ha evidenciado que el desempleo aumentó a un 24,0%, lo que significó un aumento de 12,1 p.p., al compararla con el segundo trimestre de 2019 (INEC, 2020). Para el IV trimestre de 2020 la cifra de desempleo fue de un 20,0%, cifra que continúa siendo alta y ubica a las mujeres como las más afectadas, con una tasa de 25,2%. En el caso de la población masculina fue de 16,4 % (INEC, 2021).

Ante esos índices de desempleo, la Defensoría planteó una consulta a las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para conocer las acciones que el Poder Ejecutivo está realizando para la reactivación del empleo en época de pandemia. En respuesta, la Ministra informó sobre las siguientes acciones:

1. Aprobación del modelo de gestión del Sistema Nacional de Empleo, para que de forma ordenada se puedan implementar los servicios que la Agencia Nacional de Empleo y la red de unidades de empleo puedan ofrecer a los ciudadanos.
2. Coordinación de convenios con al menos 72 municipalidades para que los servicios se extiendan a lo largo y ancho del país.
3. Habilitación, a partir de agosto de 2020, de la nueva herramienta informática del Sistema Nacional de Empleo ([www.ane.cr](http://www.ane.cr)), en la que se han registrado cerca de 500 empresas y más de 7800 personas, ofreciéndose el emparejamiento de perfiles laborales con los puestos de trabajo, haciendo que las búsquedas y las concordanancias entre oferta y demanda sean más eficientes.
4. Mejoramiento de indicadores de inserción laboral de las personas egresadas de los procesos de formación y capacitación para el empleo del programa EMPLEATE, pasando de un 17% de tasa de inserción

laboral en 2017, a un 26% para 2020.

5. Aprobación de la Ley para el Fortalecimiento de la Formación Profesional para la Empleabilidad, la Inclusión Social y la Productividad; de cara a la Revolución Industrial y el Futuro del Empleo, la cual dará las herramientas al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para enfrentar con éxito los retos que plantea la evolución del mercado laboral, el desarrollo empresarial y la reactivación e impulso al sector productivo.
6. Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal (ENTEf), la cual trabajará los ejes Educación y Formación Técnico Profesional (MTSS-INA), brindará protección social mediante modalidades de aseguramiento solidarios para grupos de interés como servidoras domésticas y recolectores de café, y trabajará en la facilitación de trámites y en la simplificación tributarias y contribuciones sociales (se pretende ampliar las actividades económicas incluidas en el régimen de tributación simplificada).
7. Conformación de un equipo técnico (MTSS, MEIC, INEC y OIT) para identificar los vectores de la informalidad y, de esa forma, se emprendan acciones para orientar la intervención mediante política pública.

### Red de Cuido y desarrollo infantil

Uno de los elementos cruciales para la reactivación de la economía a partir de la reactivación del empleo es la inclusión de la mujer en el mercado laboral. Para ello, es indispensable que se garantice el cuidado de sus hijos. El 2 de marzo del 2021, se promulgó la Ley 9941 denominada "Reactivación y Reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", con la que se reformula parcialmente la Ley 9220 de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil" del 24 de marzo de 2014.

Con esta nueva normativa, se pretende alcanzar un aumento en el número de espacios con los que dispone en la Red de Cuido Desarrollo Infantil, dotando al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) de recursos económicos para invertir en la ampliación

de la cobertura. No obstante, esta normativa también hace evidente la inestabilidad en una instancia de coordinación estratégica como la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido, ya que su adscripción seguirá sujeta a la designación del Ministerio rector en materia social o, en su defecto, del PANI y no al IMAS como se establece en la Ley 9220. Cabe señalar que la Ley le asigna a la Secretaría Técnica, el liderazgo en funciones medulares para la debida articulación y para el desarrollo estratégico del trabajo que realiza la Red Nacional de Cuido.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes reitera la necesidad que mantiene la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, de contar con una estructura institucional estable que le dé soporte a la gestión que realiza. Si bien se trata de un sistema en el que convergen varias instancias, que entre sus propósitos destaca la atención de las personas menores de edad, esta función requiere de articulación y coordinación interinstitucional en temas de cobertura y calidad, que debe ser política y técnicamente fortalecida, sin menoscabo del trabajo que desempeña la rectoría social del momento.

Asimismo, se debe indicar que, pese a la pretensión de reforzar la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, inclusive con la promulgación de esta nueva ley, las metas en términos de cobertura planteadas por la Administración, responden a la disposición de recursos para este programa social, que no garantiza el espacio para todas las familias en situación de pobreza y se encuentra aún lejos de la aspiración de un servicio de carácter universal.

El compromiso del país en cuanto a la dotación de espacios de cuidado para personas menores de edad tiene diversos orígenes, desde la perspectiva de niñez y la adolescencia, por medio de la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se establece la obligación de los Estados parte, de brindar asistencia a las familias en el cuidado de las personas menores de edad, hasta el reconocimiento y garantía de los derechos de las

personas trabajadoras, quienes deben atender a las beneficiarias y refuerza las condiciones de protección integral.

A todas luces, el impacto positivo de un programa social como la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, tiene repercusión directa y estratégica para el alcance de las metas trazadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en aspectos como la erradicación de la pobreza y la igualdad de género.

De esta forma, corresponde a la Asamblea Legislativa, la emisión de la normativa regulatoria de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil; y es pertinente la revisión de la Ley 9941 en cuanto a la adscripción de la Secretaría Técnica, a efectos de brindar estabilidad y organicidad a dicha instancia, así como la identificación de recursos frescos para el financiamiento del alcance universal de dicha ley. En ese sentido, tómesese nota de la permanencia en corriente legislativa de los proyectos de ley, expediente 20822, Ley de fortalecimiento institucional y financiero de la red nacional de cuidado y desarrollo infantil, cuyo contenido debe armonizarse con la ley recién emitida, así como tomar en consideración lo anotado sobre la Secretaría Técnica y la necesidad de mayores recursos para este programa.

### **Acciones del Poder Ejecutivo para la atención y mitigación del impacto de la pandemia: las necesidades del sector pesquero-molusquero.**

En el mundo y sin duda en Costa Rica, los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19, han afectado a los diferentes sectores de la población, especialmente a las personas y comunidades en mayores situaciones de vulnerabilidad, como es el caso de las poblaciones costeras dedicadas a las actividades pesquera y molusquera.

Ante estos efectos, el Estado debe procurar la reactivación de las diferentes actividades económicas, particularmente de aquellas de las cuales dependen quienes, ya des-

de antes de la pandemia, se encontraban en situación de mayor vulnerabilidad. Adicionalmente, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Estado debe fomentar la resiliencia de las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y procurar su menor afectación ante desastres económicos y sociales<sup>22</sup>, además de promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas<sup>23</sup>, y de facilitar el acceso de los pescadores a los recursos marinos y a los mercados<sup>24</sup>.

En ese contexto, la Defensoría se dispuso a abordar las acciones desarrolladas por el Poder Ejecutivo para la atención y mitigación del impacto de la pandemia<sup>25</sup>, en relación con las necesidades planteadas por el sector pesquero-molusquero. Al respecto, si bien se constató que se han realizado acciones para reducir el impacto negativo sobre quienes se dedican a las actividades pesqueras y molusqueras; preocupa a la Defensoría que no se conozca la efectividad de las mismas a partir de su implementación, es decir, su incidencia real sobre la condición de vida de estas poblaciones.

Para dichos efectos, es necesario la definición de una metodología participativa que permita consultar y considerar el criterio de las personas beneficiarias o receptoras de las

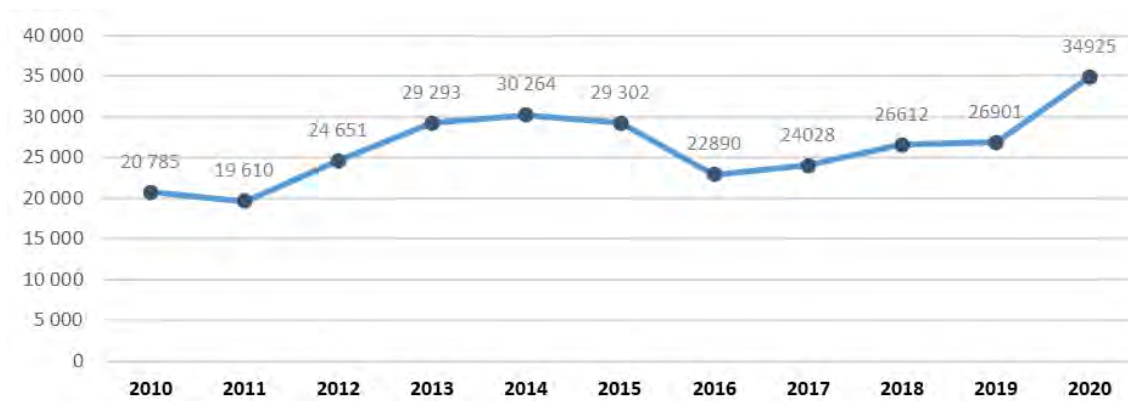
medidas, de modo que los limitados recursos y esfuerzos disponibles, se dirijan a aquellas acciones que hayan demostrado ser más efectivas para mitigar los efectos socioeconómicos negativos de la pandemia sobre la actividad o que hayan permitido mejorar la condición de vida de las personas pescadoras y molusqueras y de sus familias.

### III. El camino de la modernización institucional: un contexto de dinámicas y modificaciones por causa del COVID-19.

A partir de la aprobación del vigente Plan Estratégico Institucional (PEI 2019-2023), la Defensoría de los Habitantes, inicia la transformación del enfoque de trabajo hacia uno por procesos y orientado hacia la gestión para resultados (GpR). Estos son los dos ejes centrales que sustentan los esfuerzos de mejora institucional, los cuales pretenden responder a las necesidades de las personas que acuden a solicitar la intervención institucional.

Con esa idea, se visualizarán los avances y culminaciones de diferentes productos que van con lo establecido en el PEI 2019-2023. (ver Gráfico 1). De cara a la hoja de ruta del proceso de fortalecimiento institucional, se espera lograr el objetivo: “Propiciar una cultu-

**Gráfico 1 Histórico: Registro de los últimos 10 años**



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

22 ODS 1, Meta 1.5.  
 23 ODS 8, Meta 8.3.  
 24 ODS 14, Meta 14.b.  
 25 Expediente No. 333799-2020

ra de mejora continua bajo la incorporación de estrategias de desarrollo organizacional, mediante el fortalecimiento de procesos de trabajo y de la regionalización institucional, para maximizar el valor público brindado a los y las habitantes.”

## a. Modernización y fortalecimiento de los procesos de trabajo.

### a.1.) Macroproceso de Defensa de Derechos:

Tomando como base del trabajo institucional, el objetivo estratégico indicado, durante el año 2020 la orientación estuvo en el fortalecimiento de procesos y la eliminación de los supuestos riesgos detectados durante la elaboración del plan estratégico institucional. La eliminación de estos supuestos, han sido claves, ya que limitaban el potencial de la institución.

Entre los objetivos planteados que se cumplieron, estuvo la actualización y remozamiento del manual de Macroproceso de Defensa de Derechos<sup>26</sup> (Macro 3.0). Ahora es una herramienta fundamental en la protección de los derechos e intereses de las personas que atendemos.

Este nuevo manual contiene una serie de modificaciones -de forma y fondo- sobre cómo se ejecutaban las investigaciones y a la vez establece nuevas estrategias de defensa que buscan fortalecer la sumariedad e informalidad que la ley le otorga a las intervenciones que realiza la Defensoría. Aparte de la redefinición de estrategias de defensa, se incorpora la defensa de derechos ante instancias internacionales.

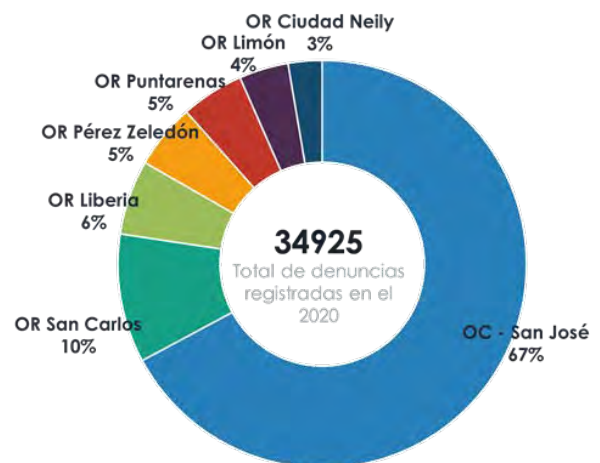
Este nuevo Manual incluye la construcción -teórica y metodológica- de las investiga-

<sup>26</sup> El nuevo Manual de Macroproceso de Defensa de Derechos e Intereses posibilita el cumplimiento de las atribuciones de defensa de derechos que la ley de creación le asignó a la institución y que le competen en atención a su rol de Institución Nacional de Derechos Humanos.

ciones temáticas<sup>27</sup> y estructurales<sup>28</sup>. Con ellas se pretenden hacer abordajes más integrales ante todas aquellas vulneraciones de derechos.

A partir de la publicación del manual, se realizan sesiones de capacitación a todas las direcciones y se define un plan de actualización del sistema para que se ajuste a los nuevos requerimientos. En línea con la implementación del Macroproceso, se pone en funcionamiento una herramienta de seguimiento a las recomendaciones, desarrollada con el fin de comenzar a generar datos estadísticos, para el análisis del comportamiento y efectividad de los informes finales con recomendaciones, en el que se puedan determinar los niveles de cumplimiento e incidencia de la gestión institucional.

**Gráfico 2 Distribución registro de denuncias por oficina receptora**



OR: Oficina Regional / OC: Oficinas Centrales  
Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

<sup>27</sup> Investigaciones que abordan las vulneraciones de derechos vinculadas a un tema concreto definido en tiempo, lugar y espacio, con un alcance predeterminado orientado a identificar la causa específica de la violación y la reivindicación del derecho.

<sup>28</sup> investigaciones que tienen como fin analizar y evaluar los componentes sustanciales de la vulneración del derecho(s) bajo un contexto holístico para realizar, a partir de los resultados encontrados, las recomendaciones de cambio estructurales que incidan en la mejora progresiva del ejercicio y protección del derecho y el cese de su vulneración.



## a.2) Modernización de la Tipología de derechos.

Un aspecto clave del mejoramiento de los procesos de trabajo, es la “modernización de la tipología”. La tipología es la herramienta que permite estructurar las diferentes denuncias, quejas y consultas bajo una lógica que las clasifica por derecho y hecho que violenta ese derecho. Esta clasificación se encuentra vigente desde que las Defensoría abrió sus puertas y por ello, se ha considerado clave que dentro del proceso de modernización se revise y se adecúe con el modelo de gestión, así como las necesidades de los habitantes en la actualidad.

Con esta nueva propuesta, -en fase de construcción<sup>29</sup>- se busca identificar la complejidad de las denuncias y la incidencia de cada una de las intervenciones institucionales que se realicen. Ello permitirá determinar qué se recibe y cómo se incide en la mejora del funcionamiento del sector público.

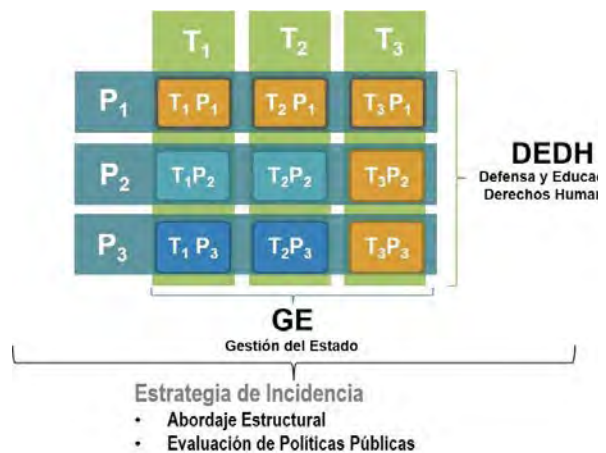
La nueva tipología es la base del fortalecimiento y modernización institucional, pues clasificará de forma diferente cada una de las intervenciones institucionales y a la vez permitirá sentar las bases para redefinir las formas de trabajo. Ella permitirá:

- Armonizar criterios de intervención a partir de la creación de un indicador de vulnerabilidad.
- Reorientar prácticas de trabajo, a partir de facilitar abordajes más allá del enfoque temático específico del derecho vulnerado, privilegiando la transversalidad e interseccionalidad en la defensa de los derechos.
- Capturar datos relevantes y generar un sistema de información, que permita en el mediano plazo construir estadísticas geo-referenciadas, análisis transversal y panel de datos de manera que se construya un sistema de información estadístico robusta sobre el estado de los derechos humanos en el país.

- Realizar defensa de derechos bajo un enfoque estructural y de prevención, donde prevalezca la transdisciplinariedad como eje metodológico en los procesos investigativos.
- Permitirá identificar estrategias de educación en derechos humanos en función de las poblaciones vulneradas, temas más denunciados y violaciones más estructurales de derechos.

La estructura de análisis que plantea la nueva propuesta, busca trascender de un enfoque puramente temático a un abordaje integral, en el cual la información obtenida de la gestión institucional se pueda estudiar tanto, desde el estado de los derechos como de la gestión del Estado. En la figura 1 se muestra como la estructura de la tipología permite el desglose de la información cruzada para realizar análisis por columnas, las cuales representan las temáticas (T1, T2; T3), y visibilizar cómo el Estado responde ante cada una de las denuncias planteada o bien desde un enfoque por filas que privilegia las poblaciones (P1, P2, P3) y visibiliza el estado de vulneración de cada uno de sus derechos (P1T1 ...).

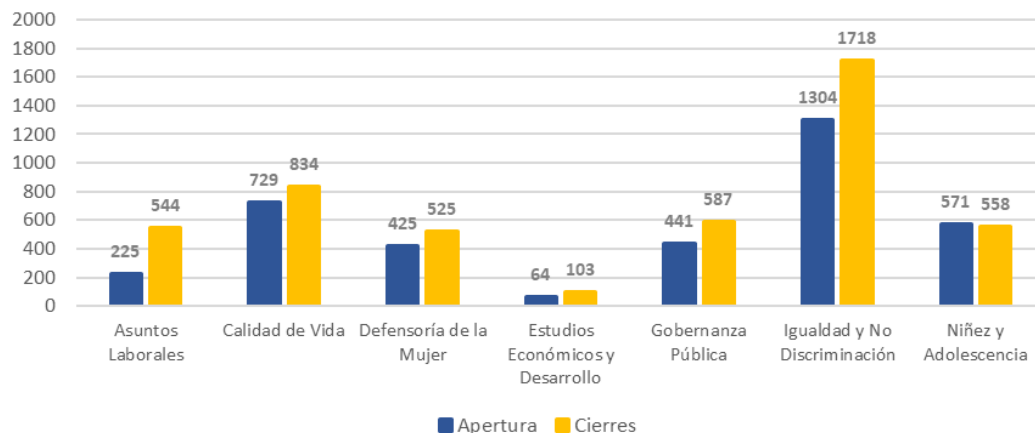
**Figura 1 Estructura Propuesta Tipología**



Fuente: Dirección Planificación y Desarrollo Institucional

<sup>29</sup> Se espera contar con la versión final aprobada para finales del 2021 y que entre en funcionamiento en el 2022.

### Gráfico 3 Comportamiento de Aperturas y Cierres de las Direcciones de Defensa año 2020



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

#### 1.4 Estructura Estrategias de Defensa año 2020

ESTRATEGIAS DE DEFENSA	2020	%
<b>Orientación y Asesoría al Habitante</b>	23746	68%
<b>Intervención por Denuncia</b>	6344	18%
<b>Intervención Informal</b>	2314	7%
<b>Gestiones Previas al Habitante</b>	1609	5%
<b>Hostigamiento Sexual</b>	219	1%
<b>Otras</b>	390	1%
<b>Atención Inmediata</b>	131	0%
<b>Omisión de Respuesta</b>	67	0%
<b>Inadmisibilidades</b>	50	0%
<b>Procesos de Dialogo Social</b>	14	0%
<b>Intervención de Oficio</b>	20	0%
<b>Advertencia Temprana</b>	6	0%
<b>Investigación Temática</b>	11	0%
<b>Investigación Estructural</b>	4	0%
<b>Total</b>	<b>34925</b>	

Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

Adicionalmente, a lo interno de la figura resalta un enfoque matricial del trabajo institucional, mismo que privilegiará los abordajes interdirecciones e interdisciplinarios y ello, favorecerá la creación de sinergias de trabajo. El avance en este tema, se ha retrasado debido a la pandemia y al momento de la elaboración del informe, tenemos un 70% de avance.

#### b) El control interno como una fase del proceso de modernización

En la actualidad, el mundo globalizado plantea muchos retos complejos para el cumplimiento eficaz y transparente de las agendas de derechos humanos y Costa Rica no es la excepción<sup>30</sup>. De tal forma, el Estado debe garantizar que los servicios públicos se brinden de forma eficaz y para cumplir con nuestro mandato desde el control de legalidad, se debe lograr el fortalecimiento de la dinámica interna de trabajo y de responder con eficacia a las demandas de las personas que atendemos.

Una forma de alcanzar este propósito es el contar con sistema de control interno robusto enfocado en la atención de los temas estratégicos, en aras de lograr que la institución al-

30 Informe Anual 2018-2019 de la Defensoría de los Habitantes.

cance sus objetivos específicos, por ello éste se ha convertido en una básica herramienta en el proceso de fortalecimiento y modernización institucional.

La Defensoría, reconoce la importancia de potenciar el sistema de control interno y sus componentes, en su seno y en las distintas unidades de trabajo que la componen, de modo que sus servicios se vuelvan más eficiente y eficaces.

Durante el período 2020 y, de conformidad con el tercer Objetivo Estratégico Institucional, se estableció como eje de trabajo institucional, el fortalecimiento del Sistema de Control Interno<sup>31</sup> como estrategia para coadyuvar en el buen uso de los recursos públicos, así como garantizar eficiencia y eficacia de la gestión.

Una de las labores, que marcó un importante involucramiento de las personas funcionarias de la institución, tiene que ver el mejoramiento del componente orgánico “Ambiente de Control”. Para ello se desarrolló e implementó una estrategia educativa de cara a la sensibilización del personal, en cuanto a la importancia del control interno como herramienta de apoyo en la mejora de la gestión institucional y la rendición de cuentas. Esto se hizo mediante un plan de capacitación institucional de control interno que alcanzó al menos al cincuenta por ciento del personal. Se aplicó el Modelo de Madurez a la totalidad de las direcciones de defensa y se trabajó en identificar los procesos comunes de trabajo que orientan a la Defensoría.

Asimismo, se inició el proceso de fortalecimiento del componente de “Valoración de Riesgos”, mediante el desarrollo de un plan

de capacitación para potenciar habilidades y destrezas en los integrantes de la comisión y las jefaturas. Esto con el fin de mejorar capacidades en el proceso de aplicación del SEVRI (Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional). Para su concreción se establecieron metas como identificar políticas y directrices vigentes en transparencia, ética y rendición de cuentas; diseñar un plan de capacitación en valoración de riesgos, elaborar la estrategia de valoración de riesgos de la Defensoría, entre otros

### c) Proceso de atención a las personas habitantes, ante inconformidades por el servicio brindado

La Defensoría de los Habitantes, atiende de manera oportuna a aquellas personas habitantes que manifiesten alguna inconformidad con la atención de los asuntos que ponen en conocimiento de la institución. Para ello ha diseñado y establecido un proceso de atención a la persona usuaria<sup>32</sup> que se caracteriza por la eficiencia, responsabilidad y transparencia en su gestión.

El primer Objetivo Estratégico institucional es: incrementar la eficiencia y eficacia en la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes para, mediante la identificación y diseño de estrategias de intervención oportunas, innovadoras, integrales y coordinadas con otras instituciones de control, contribuir en la mejora del desempeño de las instituciones públicas. En consonancia con ello, se ha atendido oportunamente el 100% las gestiones (quejas y consultas) presentadas por las personas usuarias durante el período y en el plazo legal establecido al efecto. Además, por primera vez se elaboró un registro de la atención brindada, que se encuentra descrita en el registro de ingreso de quejas y consultas llevado para ese efecto.

<sup>31</sup> Se promovió la capacitación virtual de todo el personal de la institución mediante un curso virtual proporcionado por la Contraloría General de la República del cual todavía está pendiente el cumplimiento de algunos funcionarios. Así mismo se aplicó el modelo de madurez en el que se determinó que la institución se encuentra entre los niveles de incipiente y novato según los diferentes componentes del Sistema de Control Interno por lo que se solicitó la autoevaluación durante el proceso de planificación anual 2021 y se estableció como directriz el incorporar en la planificación medidas para atender los aspectos pendientes de cumplimiento.

<sup>32</sup> Acuerdo N° 2285, del 23 de abril de 2020, el cual estableció el Proceso de Atención y Contraloría de los Habitantes para el Control Participativo de la Gestión de los Servicios que presta la Defensoría, el cual se ubica bajo la responsabilidad administrativa de la Defensora Adjunta.

Dentro de las labores desde el “Proceso de Atención y Contraloría de los Habitantes para el Control Participativo de la Gestión de los Servicios” que presta la institución y, en línea con lo señalado en el objetivo estratégico 3 del PEI 2019-2023, se elaboraron mediciones para determinar la percepción de los y las habitantes sobre la calidad de los servicios que brindamos. Para ello elaboró y aplicó un instrumento de medición de la calidad de los servicios brindados, grado de satisfacción y mejoras requeridas.

Durante el 2019 y el 2020 (noviembre y diciembre de 2019; y luego, entre mayo y junio y octubre y diciembre de 2020), se realizaron tres encuestas para conocer la percepción de las personas usuarias en cuanto a la calidad de los servicios institucionales cuyos resultados se consignaron y analizaron en los informes correspondientes.

Se pudo constatar, por ejemplo, que la mayoría de quienes acudieron a la sede de la Defensoría en San José, en el lapso en estudio, son mujeres adultas medias y adultas mayores, provenientes de diversos puntos del Valle Central. Además, con grados de escolaridad más bien bajos (primaria completa y secundaria incompleta), lo que hace pensar que son personas con menores conocimientos de sus derechos y quienes

en razón de ello, podrían enfrentar mayores vulneraciones.

También se verificó que un aspecto a favor del servicio que da la institución es el trato amable, respetuoso hacia las personas usuarias. Esto siempre debe tener altos estándares de cumplimiento, porque éticamente así debe ser el trato a las personas y porque la naturaleza de la Defensoría como Institución Nacional de Derechos Humanos, así lo exige. Se debe tener en cuenta también, que la población que atiende la Defensoría, suele acudir a la institución ya con cierto grado de desilusión luego de no recibir respuestas satisfactorias a sus derechos por parte de la Administración activa del Estado.

Asimismo, se enfocó en impulsar y verificar el cumplimiento de la efectividad de los mecanismos y procedimientos de comunicación a las personas usuarias, de manera que permitan contar con información actualizada sobre los servicios que ofrece la institución, procedimientos y modos de acceso. La meta propuesta fue, a diciembre de 2020, informar a la población usuaria sobre los mecanismos de intervención de la Defensoría, para lo que se hicieron diversos ajustes y actualizaciones en la página web institucional; y brindar la información más exacta posible.

### 1.5 DISTRIBUCIÓN POR DERECHOS ESPECÍFICOS AÑO 2020

DERECHOS ESPECÍFICOS	2020	%
PRIVADO	8994	25,7%
ACCESO A BENEFICIO O TRANSFERENCIA ECONOMICA COVID-19	6718	19,2%
DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	6110	17,5%
DERECHO A LA SALUD	4399	12,6%
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	1624	4,6%
DERECHO A UN AMBIENTE SANO	1486	4,3%
DERECHO A LA EDUCACION	883	2,5%
DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	712	2,0%
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	698	2,0%
DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL	658	1,9%
DERECHO AL DEBIDO PROCESO	614	1,8%
DERECHO A LA JUSTICIA	582	1,7%



DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL	490	1,4%
DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA	413	1,2%
DERECHO A VIVIENDA DIGNA	207	0,6%
DERECHO DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA	166	0,5%
DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA	58	0,2%
DERECHO A LA PROPIEDAD	35	0,1%
DERECHO A LA LEGALIDAD	14	0,0%
DERECHO A LA PRIVACIDAD PERSONAL	14	0,0%
DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE TRANSITO	13	0,0%
DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL	12	0,0%
DERECHOS DE LA PERSONALIDAD	7	0,0%
DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA	6	0,0%
DERECHO A LA CIUDADANIA	5	0,0%
DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESION	3	0,0%
DERECHO A LA PARTICIPACION EN ASUNTOS POLITICOS	2	0,0%
DERECHO A LA VIDA	2	0,0%
Total general	<b>34925</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

### 1.6 HECHOS VIOLATORIOS MÁS DENUNCIADOS en el año 2020

#	HECHOS VIOLATORIOS INSTITUCIONAL	2020	%
1	Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	3752	14%
2	Problemas asociados con el proceso de solicitud y otorgamiento bono proteger	3726	14%
3	Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	3056	11%
4	Denegación de Bono PROTEGER	1419	5%
5	Problemas en el cobro del servicio de agua potable	1123	4%
6	Problemas en la prestación del servicio de agua potable	1022	4%
7	Problemas asociados con el otorgamiento de subsidios económicos diferentes a bono proteger (ordinarios)	790	3%
8	Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	659	2%
9	Restringir o impedir el acceso a la seguridad social de la CCSS	594	2%
10	Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	532	2%
11	Inacción o negligencia de la Comisión Nacional del Consumidor ante el incumplimiento de los derechos del consumidor	420	2%
12	Problemas en el cobro de los servicios de energía eléctrica	347	1%
13	Problemas asociados con el funcionamiento de la plataforma digital	316	1%
14	Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	304	1%
15	Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	286	1%

Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

#### d) Sistemas de información y registros: base para estadísticas robustas y confiables.

Durante el año 2020 se desarrollaron evaluaciones semestrales de la estadística institucional, se atendieron el 100% de los requerimientos institucionales de estadísticas, los cuales, debido a la pandemia tuvo una mayor demanda de solicitudes de datos debido a la necesidad de dar seguimiento a lo que sucedía mes a mes.

Asimismo, como parte de la gestión para atender la coyuntura nacional se colaboró en la elaboración de herramientas de seguimiento de la gestión institucional, ante la declaración de pandemia y el requerimiento obligado de implementar el teletrabajo a un 90%.

Como proyecto institucional la Defensoría, ante la escasez de recursos para la adquisición de nuevas herramientas informáticas, se encuentra desarrollando a nivel interno, capacidades de registro de la gestión institucional con el fin de generar datos robustos y confiables que apoyen la toma de decisiones.

El enfoque inicial es la adaptación al 100% del sistema de información al Macroproceso de defensa de derechos, para lo cual se trabajó en la definición de requerimientos y diseño de aplicaciones para el registro de todas las estrategias de defensa.

La incorporación de dichas estrategias en el registro, apoya la generación de información

y busca brindar a todo el personal profesional de la institución, una plataforma de trabajo con herramientas y secciones en las que se obtenga soporte, acceso y seguridad de la gestión institucional. Con ello, se eliminarían controles que actualmente existen y que representan una carga adicional de trabajo.

El desarrollo de capacidades internas va en línea con la visión de modernización institucional y en procura de implementar un sistema de gestión de calidad, apoyar los procesos de control interno y avanzar a una cultura de mejora continua como líneas de acción de la planificación estratégica.

Como base fundamental para la integración eficiente de un sistema, se requiere ordenar y armonizar los procesos y procedimientos institucionales para brindar apoyo y seguridad a todo el personal en la ejecución de sus responsabilidades. Por ello, durante el año 2020 se realizaron esfuerzos en la elaboración de manuales de procedimientos, dentro de los cuales, algunos están en borrador, pendientes de iniciar la etapa de validación; y otros tienen las estructuras listas para incorporar la información.

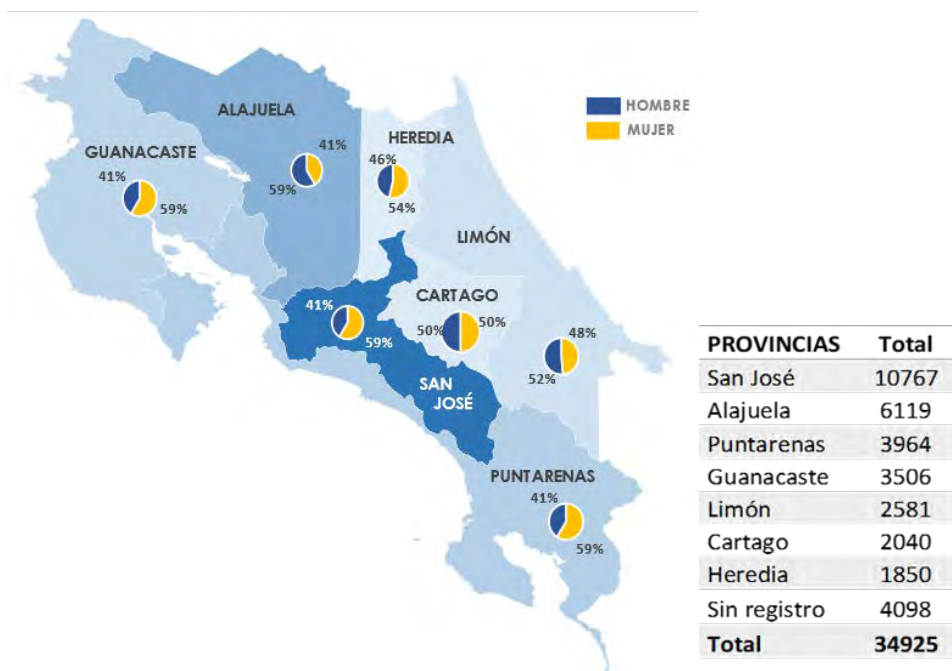
En general, el trabajo de la dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, se orienta al cumplimiento del Plan Estratégico Institucional y al fortalecimiento de trabajo institucional mediante la gestión para resultados y la concientización sobre la importancia del valor público en la cultura organizacional.

### 1.7 INSTITUCIONES MÁS DENUNCIADAS en el año 2020



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

## 1.8 DISTRIBUCIÓN DE LAS DENUNCIAS POR PROVINCIA en el año 2020



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

## 1.9 CANTONES QUE PRESENTARON LA MAYOR CANTIDAD DE DENUNCIAS en el año 2020

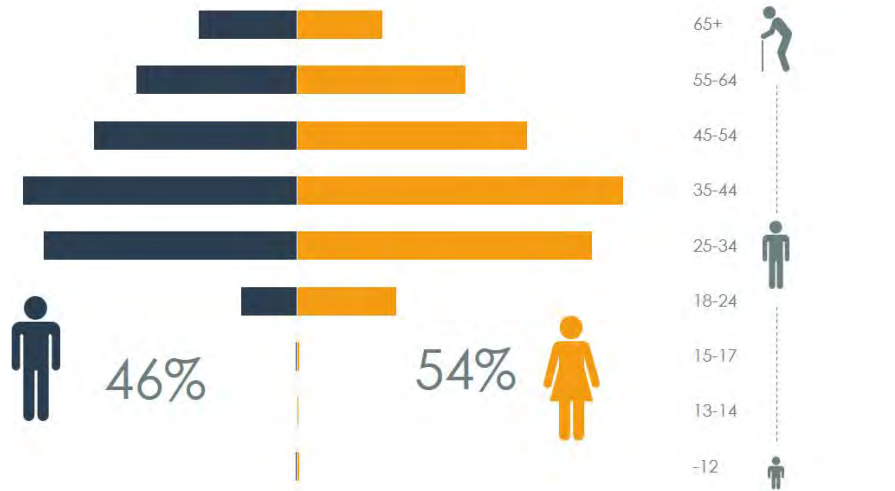
#	CANTONES	2020	%
1	Alajuela	2870	9%
3	San José	2435	8%
4	Puntarenas	2086	7%
5	Liberia	1570	5%
6	San Carlos	1549	5%
7	Desamparados	1410	5%
8	Limón	986	3%
9	Pococí	805	3%
10	Cartago	782	3%
11	Goicoechea	647	2%
12	Heredia	581	2%
13	Alajuelita	495	2%
14	La Unión	458	1%
15	Tibás	413	1%

Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

## 1.10 DISTRIBUCIÓN DE LAS DENUNCIAS POR SEXO Y GRUPO ETARIO

### POBLACIÓN ATENDIDA

SEXO vs EDAD



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes datos de cierre en plazo de 2 meses

ESTRATEGIAS DE DEFENSA	Año 2020			Primer cuatrimestre 2021		
	Total de Registros 2020	Cerradas en plazo 2 meses	%	Registros 2021	Cerradas en 2 meses	%
Total general	34925	29754	85%	12739	10545	83%
Estrategias Formales	6864	4182	61%	3372	1919	57%
Estrategias Informales	28073	25572	91%	9367	8626	92%

### Labores de coordinación Internacional para la defensa de los Derechos Humanos

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), en su calidad de organismos independientes y con mandatos amplios, de conformidad con los principios de París, realizan una labor vital en la promoción y protección de las garantías básicas para el respeto de la dignidad de las personas y sus demás derechos humanos, ya sea que actúen en el ámbito nacional, estatal o provincial. La conformación de redes regionales de INDHs es una estrategia efectiva para responder de manera articulada y con mayor contundencia a problemáticas que ace-

chan a la región, inclusive en el caso de la movilidad humana, un abordaje coordinado fortalece las respuestas de cada país.

La Defensoría de los Habitantes se suma a Los Ombudsmen a nivel global, es una más de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos que resultan clave en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y que surgen como "una respuesta a la necesidad de la sociedad civil para que sus gobernantes ejerzan una labor supervisada en el marco de la democracia y de la cual deben rendir cuentas"<sup>33</sup>.

33 CCPDH. Plan Estratégico 2006-2010, Ciudad de Panamá, Marzo de 2006, p. 1.



De esta forma, la figura del Ombudsman viene a jugar un papel clave en el fortalecimiento de las sociedades democráticas y se convierte en un instrumento complementario de otras instituciones cuyo objetivo principal es el salvaguardar los derechos de todo ser humano. Dado su encuadre protector de los derechos humanos, ésta institución ha contribuido a fortalecer los mecanismos de representación y comunicación entre la sociedad civil y los Estados, incidiendo directamente en la gobernabilidad democrática<sup>34</sup>.

En esta ocasión la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, asume la presidencia del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), el cual nace en 1994 debido a la necesidad de la creación de una instancia que se avocara al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones Ombudsman que lo conforman, en aras de promover una verdadera cultura de los derechos humanos en Centroamérica, “para lo cual requiere del ordenamiento de acciones y líneas estratégicas que le permitan atender los nuevos retos y desafíos que se plantean a cada institución y a la región centroamericana en la promoción, protección y defensa de estos derechos”<sup>35</sup>.

De esa forma, el CCPDH se convierte en “el ente con la autoridad moral, peso y presencia para incidir sobre los asuntos atinentes a los derechos y las libertades fundamentales en el istmo centroamericano”<sup>36</sup>. El CCPDH está integrado por las oficinas Ombudsman de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

En esta ocasión las y los Defensores, Procuradores y Comisionados de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Belice en sus calidades de máximos representantes del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), así como el presidente de la

Alianza Global de Instituciones de derechos Humanos (GANHRI), respectivamente; con el apoyo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se reunieron en la ciudad de Puntarenas, en abril del 2021 en Costa Rica, para dialogar y conjuntar esfuerzos y firmar compromisos para atender los desafíos en materia de Derechos Humanos de la población migrante y en condición de vulnerabilidad que habita y por distintas razones se desplaza por el continente, buscando mejores condiciones de vida.

Autoridades locales, como el alcalde de Puntarenas y la Cruz participaron en diferentes momentos de nuestro encuentro. Es meritorio mencionar también que esta reunión ordinaria del CCPDH, sirvió de marco para que se traspasara el mando de la presidencia de este consejo Centroamericano de manos de Honduras a su nuevo destino la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Quiero manifestar un especial agradecimiento a las autoridades Municipales, aeroportuarias y especialmente al Ministerio de Seguridad Pública y a la Fuerza Pública de Costa Rica, parte imprescindible del éxito de nuestra reunión.

Esta presidencia aspira a que estas reuniones presenciales, guardando todas las medidas sanitarias imprescindibles en tiempos de COVID sirvan para estrechar los lazos de amistad, apoyo y coordinación en la primera línea de defensa de los derechos humanos de los habitantes de nuestra región, cuales son las INDHs.

Adicionalmente, en el contexto de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, la labor de la Defensoría en el ámbito y representación internacional se mantuvo constante durante el periodo que corresponde a este informe anual. La relación interactiva y de coordinación sobre los temas de DDHH se mantuvo, con las diferentes entidades internacionales homólogas nacionales y regionales. En este período, ha habido (y continúa) una relación mucho más

34 CCPDH. Plan Estratégico 2006-2010, Ciudad de Panamá, Marzo de 2006.

35 Ídem.

36 Ídem, p. 8.

cercana e interactiva debido a que las otras Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, al igual que la nuestra, han estado trabajando intensamente en el contexto de la pandemia, debido a las situaciones de crisis económica, de salud y –en muchos casos- política que esta ha provocado.

Continuamos una relación cercana y colaborativa con:

- Sistema Universal de Derechos Humanos, en especial las agencias destacadas en Costa Rica.
- Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- La Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GAN-HRI, por sus siglas en inglés),
- La Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de las Américas (RINDHCA), con quien el intercambio ha sido robusto y constante en el contexto de la pandemia, como se indica más adelante.
- La Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), con quien se ha tenido una relación constante, al asistir a la Asamblea anual (virtual) y a reuniones de las redes (también virtuales). En otros temas subyacentes a la pandemia por COVID-19, se ha compartido e intercambiado información constantemente.
- El Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos (CCPDH), cuyo trabajo se ha comenzado a retomar con mayor fuerza durante el año 2020 y en lo que va del 2021, con la particularidad que, a partir del 26 de enero, es la señora Defensora de los Habitantes, Catalina Crespo Sancho, la presidenta de ese organismo centroamericano. Doña Catalina está impulsando una mayor coordinación y el trabajo en temas como migración y la pandemia por COVID-19. Recientemente, del 27 al 30 de abril, hubo reunión en Costa Rica para abordar temas y comprometer un trabajo coordinado bajo el lideraz-

go de la Defensoría, ahora que desde ella se ejerce la presidencia.

Valga rescatar que ha habido una relación cercana con la Federación Iberoamericana de Ombudsman FIO y sobre todo con Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA), participando en reuniones (virtuales) e intercambios de experiencias, charlas, ponencias y envío de información sobre el trabajo de las distintas INDH sobre temas específicos de DDHH y sus distintas afectaciones a partir de la pandemia mundial que nos afecta.

De tal forma, la Defensoría de los Habitantes ha atendido los llamados y las peticiones de información temática, de acciones de cara a la pandemia, de intercambio de buenas prácticas y de defensa general de derechos humanos en este contexto tan particular que estamos viviendo. Ello, porque en todo momento, los organismos que aglomeran a las entidades internacionales de DDHH se ha preocupado por convocar a todas las INDH sobre los distintos temas y las diferentes problemáticas que enfrentamos en nuestros países por causa del COVID-19.

En coordinación con las Direcciones de defensa se ha dado seguimiento para que el Estado costarricense cumpla con sus obligaciones según los tratados internacionales de derechos humanos de rendir informes ante los órganos de tratados de la ONU. Esto ha sido mediante la asistencia a la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos y también a la Comisión de Derecho Internacional Humanitario, ambas de la Cancillería.

Como Institución Nacional de Derechos Humanos, asistimos como observadores y claramente, con el fin de ver y apoyar en su trabajo, siempre dentro el mandato legal que tenemos de control de legalidad. También tenemos presencia en las subcomisiones (como la de Sociedad Civil, que es muy

importante) y en otros eventos y reuniones o charlas virtuales. Hay que resaltar que desde marzo del año 2020 todas las sesiones de las Comisiones, subcomisiones, reuniones, charlas, capacitaciones, etc., han sido virtuales, como precaución de cara a evitar contagios posibles por COVID-19.

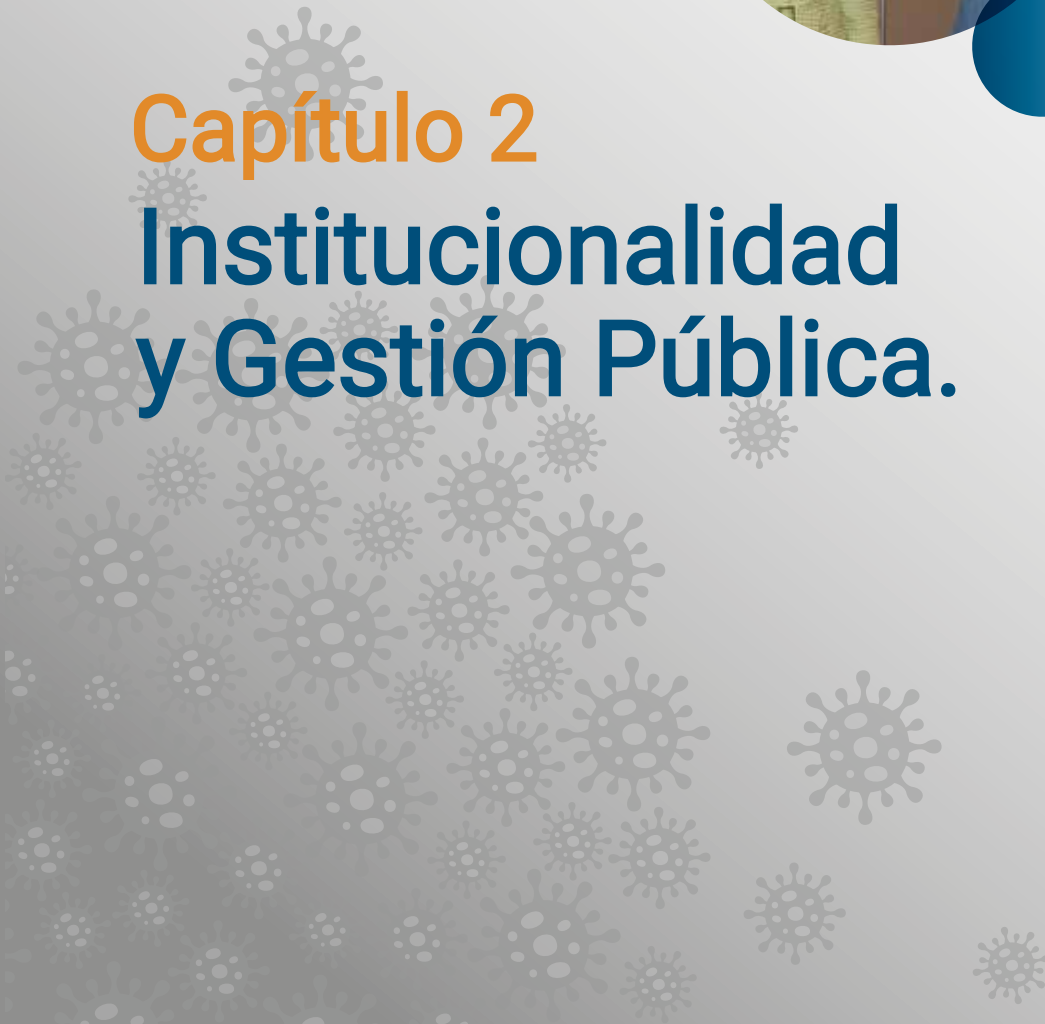






# Capítulo 2

## Institucionalidad y Gestión Pública.



## Capítulo 2

# Institucionalidad y Gestión Pública.



La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el año 2015, ha implicado para los países el tener que desarrollar estrategias y planes de acción que permitan implementar efectivamente cada uno de los objetivos, así como las metas país que se han fijado para cada uno de ellos. En el caso del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No 16, el planteamiento mundial inicial es el de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. Y es a través del trabajo legalmente encomendado a la Defensoría de los Habitantes que se promueve el ODS 16. Esta labor, enunciada en la Ley 7319, incluye velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho, además, encierra la protección y promoción de derechos humanos.

Para el período del presente informe 2020-2021, se ha considerado importante hacer la diferenciación del acontecer en torno a la institucionalidad y la gestión pública costarricense: antes de la Pandemia del Covid-19 y durante la Pandemia del Covid-19, de forma tal que se pueda analizar desde la óptica de

los derechos humanos, cuál es el estado en que el país se encontraba previo a la crisis sanitaria; particularmente en la situación fiscal de Costa Rica, la cual que será determinante de cara a las acciones posteriores que deberá emprender el Poder Ejecutivo, y por otro lado el estado del país durante la crisis sanitaria.

En esta sección se hace referencia a la creciente tensión en el país dada las condiciones de pobreza, desempleo y vulneración. Adicionalmente, se analiza la gestión pública en tiempos de Pandemia y la respuesta de las instituciones prestatarias de servicios públicos, así como las limitaciones y fortalezas encontradas en dicha atención.

### I.- Costa Rica: Una mirada antes del Covid-19

#### 1.- Situación fiscal y efectos en el sistema de bienestar social del Estado

Como ha manifestado la Defensoría en diversas ocasiones, particularmente en los criterios de proyectos de Ley relacionados con las finanzas públicas y, en especial en la discusión del proyecto No. 20580 base de la Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, este órgano Defensor es consciente, ante la coyuntura fiscal actual, de la necesidad de una mayor moderación y efi-

ciencia presupuestaria por parte del Estado. Sin embargo, dicha austeridad no se puede lograr sacrificando el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las personas y el pacto social al cual el país se ha comprometido a nivel nacional e internacional por décadas.

Frente a una limitación de recursos, existe una obligación del Estado de priorizar la atención a aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad. Claramente, se debe proteger a los miembros frágiles de la sociedad mediante la adopción de programas de bajo costo, pero alto impacto, que garanticen la educación la salud, la alimentación, la vivienda y el trabajo de todos éstos sectores.

Es por ello, que, para la Defensoría, a la luz de las obligaciones de derechos humanos que el Estado costarricense ha asumido, sería injustificable que el mayor peso de las medidas tributarias y de austeridad fiscal, particularmente, en las negociaciones con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI); se sostengan en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Sin duda, los programas sociales deben tener prioridad, por encima de otras erogaciones.

De esta forma, se reiteran las obligaciones esenciales, que deben de ser acatadas de manera inmediata en materia de derechos humanos; estas buscan asegurar el contenido esencial de los derechos económicos, sociales y culturales, y garantizar así un mínimo básico de calidad de vida de quienes habitamos este país. Estas obligaciones incluyen, entre otras, el asegurar una alimentación básica (para evitar la desnutrición y la hambruna), servicios de salud esenciales, techo y refugio básicos; educación para toda la población; y en ninguna circunstancia se acepta cualquier forma de discriminación por parte del Estado en proveer estos servicios.

### 1.1 El contexto fiscal costarricense.

Después de la crisis del 2008-2009, la economía costarricense ha mostrado dificultades

para recuperar los niveles de crecimiento y desarrollo de años anteriores. Para el año 2019 la tasa de crecimiento económico mantuvo su tendencia a la baja y se ubicó en un 2,17%, sin embargo, para el año 2020, debido a la crisis sanitaria, esta tasa fue negativa en el orden del 4,5%. Previo a la crisis sanitaria, el Banco Central estimaba una tasa positiva de crecimiento del 2,5% para el año 2020.<sup>1</sup>

Esta tendencia de desaceleración de la actividad económica, se refleja en el aumento en la tasa de desempleo que alcanzó el 12,4% al cierre del año 2019 y para el tercer trimestre del 2020, llegó a su nivel histórico más alto, con un 24%. Para enero del 2021 el nivel de empleo presentó una leve recuperación ubicándose la tasa de desempleo abierto en 19,1% (INEC, 2020).

Estos temas económicos tienen grandes efectos en la calidad de vida de la población por lo cual la Defensoría ya ha visto servicios y derechos básicos siendo afectados. Además del desempleo, el deterioro en la situación de los hogares se ha manifestado en un menor dinamismo económico, incrementos del déficit fiscal, la ampliación de la desigualdad social y la reducción de los ingresos reales de la clase trabajadora.

"(...) el costo de la reducción del déficit fiscal y de la deuda pública del gobierno, no debe recaer mayoritariamente –ni desproporcionadamente- en los sectores más desfavorecidos económicamente de la sociedad. Esto contraviene la obligación del Estado de asegurarles una mejora progresiva de sus estándares de vida." (DHR, 2021)

### La estructura tributaria.

Desde un enfoque basado en derechos humanos, los principios tributarios se articulan sobre la base de que la acción del Estado debe garantizar el respeto y realización de

<sup>1</sup> La tasa de crecimiento promedio fue de 5,13% en el período 1998-2007 y de 3,33% para el período 2008-2019.



los derechos humanos. Esto invoca el principio de solidaridad, el cual, debe constituirse explícitamente en el valor fundamental, que oriente su aplicación en la configuración de la estructura tributaria, incluyendo el principio de equidad.

*“Según el INEC, en el 2020 la población desempleada se registró en 551.000 personas, lo que significa que 256.000 habitantes perdieron su trabajo en ese año.” (DHR, 2020)*

En Costa Rica, los ajustes tributarios realizados a partir de la segunda mitad del siglo XX, no han respondido a un enfoque de derechos humanos. Si bien, estos derechos han estado presentes debido al desarrollo cultural y al pensamiento de las y los costarricenses, no han constituido la piedra angular para las reformas tributarias. El sistema tributario costarricense se ha caracterizado por una estructura impositiva de tendencia regresiva resultante de la importancia relativa de los impuestos indirectos en la estructura tributaria total. La Defensoría lo ha planteado reiteradamente al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa en las últimas dos décadas, haciendo hincapié en el impacto lesivo que ello puede tener para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad.

La regresividad de los impuestos indirectos proviene de su naturaleza indirecta, dado que no se grava al contribuyente específicamente, sino al bien y al servicio. Por lo tanto, el impuesto no discrimina entre habitantes de ingreso bajo, medio o alto, siendo que, si se compra un producto, toda persona tributa la misma suma específica de dinero, la cual constituye una carga mayor, respecto al ingreso para los hogares de escasos recursos. Con relación al PIB, para el año 2019, los impuestos indirectos representaron el 8% y los impuestos directos alrededor del 5,5%. Con ello, la carga tributaria fue del 13,5 por ciento, similar a la de los años anteriores.

Por otra parte, debe señalarse que el esquema tributario costarricense no ha sido homogéneo en su aplicación, dado que a lo largo del tiempo se han incluido diversas exoneraciones y, en ocasiones, se ha utilizado para promover la atracción de capitales y de ciertas actividades consideradas prioritarias para el desarrollo del país; así como en el régimen de zona franca y las exportaciones de productos no tradicionales a terceros mercados. Los tratos tributarios no han sido congruentes con el principio de la solidaridad que debe estar presente en el pago de impuestos, pues la carga tributaria incide más en unos grupos de contribuyentes que en otros.

## El gasto del Gobierno Central

El gasto público del Gobierno Central se ha caracterizado por una alta rigidez como resultado de los mandatos legales y constitucionales mínimos de gasto. El presupuesto nacional, por mandato constitucional, debe designar un mínimo de 8% del PIB para educación, un 10% para las municipalidades, un 3% para subsidios habitacionales, un 2% para desarrollo de las comunidades, un 6% para el Poder Judicial y un 0,19% del PIB para la deuda política. Además, algunos impuestos y tasas son asignadas a determinadas actividades e instituciones como FODESAF; el CONAVI que recibe el 50% del impuesto a los vehículos, el 30% del impuesto a los combustibles va al sector vial (75% para CONAVI, 25% a las municipalidades) y el fondo forestal recibe el 3,5% del impuesto a los combustibles.<sup>2</sup>

Cada año, en el Presupuesto Nacional se asignan los montos de gasto máximo autorizado para los 18 ministerios del Poder Ejecutivo; así como recursos para el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones; además, incluye el gasto por servicio de la deuda pública, regímenes de pensiones a cargo del presupuesto

2 Banco Mundial (2009). Costa Rica. Informe sobre el gasto público. Disponible en: [http://infofiscal.conare.ac.cr/images/docs/citada/BID%202009%20-CR\\_Informe%20Sobre%20el%20Gasto%20Pblico\\_Final\\_Espanol.pdf](http://infofiscal.conare.ac.cr/images/docs/citada/BID%202009%20-CR_Informe%20Sobre%20el%20Gasto%20Pblico_Final_Espanol.pdf)



y partidas específicas. Según el análisis de la Contraloría General de la República sobre el proyecto de presupuesto para el año 2021, los destinos específicos establecidos en la Constitución y leyes de la República consumirán el 90% de la recaudación por impuestos.<sup>3</sup>

La evolución del presupuesto a lo largo de los últimos años, evidencia que los principales disparadores del gasto son las remuneraciones (incluyendo transferencias) y el servicio de la deuda interna. Asimismo, según datos del Banco Central, la suma de las remuneraciones y las transferencias corrientes representaron más del 75% de los gastos corrientes.<sup>4</sup>

Las remuneraciones a los servidores públicos han crecido de forma sostenida debido a diferentes pluses referidos a los salarios base como anualidades, prohibición, dedicación exclusiva, carrera profesional y otros los pluses; sin embargo, con la promulgación de la Ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, a partir de 2019, el crecimiento sostenido de esos componentes se detuvo, al convertirse los mismos en cifras nominales desvinculadas del salario base.

Por su parte, el gasto en intereses de la deuda interna muestra una tendencia creciente en los últimos años, debido al aumento en el saldo de la deuda del Gobierno Central; situación que se constituye en un factor de expansión y de retroalimentación del gasto total del Gobierno con efectos perversos sobre las finanzas públicas.

El gasto presupuestado en el 2019 de los ministerios y demás entidades que dependen del presupuesto nacional, representó el 15,17% del PIB. De este total, el Ministerio de Educación absorbió el 48,38% del gasto presupuestado para todas las entidades y representó el 7,34% respecto al PIB, cifra infe-

<sup>3</sup> Contraloría General de la República (2020). Informe técnico proyecto de ley de Presupuesto de la República 2021. Sitio web: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/monitoreo-sffp/it2021/it-egresos/monitoreo-it13?authuser=0>

<sup>4</sup> Las transferencias corrientes también se utilizan para financiar remuneraciones fuera del Gobierno Central.

rior al compromiso constitucional que exige destinar el 8% del PIB a educación pública.

En materia de empleo y remuneraciones MIDEPLAN (2015) señala que a lo interno del gasto del Gobierno Central hay tres instituciones (Ministerio de Educación Pública, Poder Judicial, y Seguridad Pública), que representan el 80% del empleo público del Gobierno Central y el 80% de las remuneraciones pagadas.

De acuerdo con MIDEPLAN (2015), es el 42% de los salarios del sector público los que se financian con cargo al Presupuesto Nacional. La planilla financiada con estos recursos se distribuye de manera que Educación (57%), Justicia (15%) y Seguridad (6,9%) concentran el 79% de estos recursos. El resto de las instituciones y poderes concentran el 21% del total.<sup>5</sup>

La Defensoría considera que no se debe enfocar la reducción del gasto del Gobierno Central como un fin en sí mismo, sin un análisis sobre la importancia de los servicios públicos en la realización de los derechos de la población y su papel en el desarrollo nacional. Dicha discusión debe realizarse en un contexto más amplio sobre el rol que la sociedad desea asignar al Estado en la economía, durante las próximas décadas. Por tanto, reducir el problema fiscal al rubro de salarios del Gobierno Central, desconoce otras causas importantes como la calidad del servicio, la inflexibilidad de la estructura presupuestaria, la necesidad de una estructura tributaria progresiva, el alto servicio de la deuda interna y los altos índices de evasión y elusión tributarias, entre otras.

## El déficit fiscal

El déficit fiscal, entendido como la diferencia negativa entre los ingresos del Estado y sus egresos para un período específico, surge cuando los ingresos recaudados por impuestos no alcanzan para cubrir las obligaciones

<sup>5</sup> Mideplán (2015). Gestión de empleo y remuneraciones den el sector público. Disponible en el sitio web: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qMo3MUpdRhYY2G0YXSGNw>

de pago que han sido comprometidas en el presupuesto nacional. Este concepto se suele descomponer en dos factores: El “déficit primario” que surge de la diferencia entre el gasto público corriente en bienes y servicios y los ingresos tributarios; y el “déficit total” o “déficit fiscal”, que se constituye por el déficit primario más los pagos del gobierno de intereses de la deuda pública.

La mayor parte del gasto del Gobierno Central corresponde a gasto corriente, 18% en promedio en relación con el PIB; mientras que los gastos de capital han sido en promedio del 1,6%. El aumento en el déficit fiscal a partir del año 2009, lo explican las autoridades principalmente por los efectos de la crisis financiera internacional del período 2008-2010, que redujo el crecimiento de la economía; el cual pasó de un 8,8% de crecimiento en el 2006 a una tasa negativa del 1% en el año 2009. Esta circunstancia afectó negativamente la recaudación tributaria. Aunado a ello, para contrarrestar los efectos sociales adversos del período de crisis, el Estado incrementó el gasto público social y su contratación de personal, en un esfuerzo para compensar el menor dinamismo en el mercado de trabajo debido a la crisis.

La reforma fiscal aprobada a finales de 2018, tenía como objetivo reducir el déficit fiscal en relación con el PIB en aras de devolver sostenibilidad a las finanzas del gobierno; sin embargo, ante la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19, el deterioro de las finanzas públicas se ha agudizado de manera que para el año 2020, el déficit fiscal ascendió al 8,1% del PIB con un cierre de la deuda pública alrededor del 70%.

La Defensoría considera que un enfoque estrictamente fiscalista en respuesta al déficit fiscal, puede implicar efectos adversos sobre la población en general, tanto para los hogares como para el sector productivo. En esa línea, centrar la solución del déficit fiscal en aspectos como, reducción del gasto, incremento de impuestos, venta de activos, etc. y, no en la reactivación económica y generación de empleo, provoca que las soluciones

se planteen con un enfoque de política económica contractiva. Potenciar la función de producción del país es la clave, para iniciar un proceso de recuperación económica. Ello requiere de estrategias de política económica anti cíclicas, articuladas con políticas sectoriales y regionales que dinamicen las actividades intensivas en mano de obra como paso uno y estimulen la dinámica productiva de aquellas con mayor aporte al PIB en paralelo.

## La deuda pública

La deuda pública se origina principalmente en la acumulación de déficit fiscales a lo largo de los años; sin embargo, la deuda no puede considerarse mala per se, porque es un importante instrumento de política económica que, bien utilizado, contribuye de forma significativa con el desarrollo nacional. Sin embargo, la deuda pública debe de tener un margen manejable para el país, según una evaluación realizada por Loria y Umaña (2015), para ser sostenible, la deuda pública del Gobierno Central costarricense no debería superar el 47,6% del PIB.<sup>6</sup> En Costa Rica se observa como a partir del año 2008 tanto la deuda pública como el déficit fiscal se incrementaron sostenidamente hasta alcanzar los niveles que se ven hoy en día. En el 2019, el déficit del Gobierno Central cerró en un 7% y la deuda pública llegó al 58% del PIB.

Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en diciembre del 2018 y, antes de la emergencia sanitaria del COVID-19, las autoridades del Banco Central proyectaban que para el 2020 el déficit del Gobierno Central llegaría al 5,9% del PIB y la deuda pública al 63% del PIB. Sin embargo, la pandemia redujo la recaudación tributaria, aumentó los gastos y las necesidades de financiamiento mediante deuda, de manera que, en las nuevas circunstancias, para el año 2020 el déficit del Gobierno fue del 8,7% del PIB y la deuda pública del 68%. Según el Programa Macroeconómico 2021-2022 del Banco Central, para el año

<sup>6</sup> Ibid.

2021, se estima que la deuda pública llegará al 72,5% y el déficit fiscal al 7%.

Las nuevas previsiones de déficit y deuda atentan contra el eventual financiamiento del gobierno a futuro porque incrementan la percepción de riesgo crediticio del país limitando el financiamiento externo. Asimismo, su tamaño y servicio comprometen los futuros ingresos tributarios, los cuales deberían destinarse en proporción cada vez mayor a cubrir esas obligaciones.

Si bien en el corto plazo los países no presentan un escenario de impago de la deuda pública a nivel externo, sí es urgente realizar una reestructuración de la deuda interna para distribuir en el mediano y largo plazo el servicio y amortización de la misma; dado que las amortizaciones y el servicio de la deuda comprometen cada año más el presupuesto nacional. Según indica la Contraloría General de la República, en el año 2017 el 30% de los gastos del Gobierno Central correspondieron al pago de la deuda pública, mientras que para el presupuesto del 2021 ese rubro corresponde al 42,3% del presupuesto nacional.

La elevada deuda pública afecta la inversión empresarial, y el alto y creciente déficit fiscal conlleva condiciones financieras más estrictas, esto debido a que los inversionistas solicitan una prima de riesgo más alta para mantener la deuda pública. De mantenerse este escenario, sin realizar una reestructuración de la deuda interna, el país compromete su ventaja comparativa frente a otros países emergentes en atraer, e incluso, mantener la inversión extranjera, debilitando potencialmente su modelo de crecimiento y consecuentemente afectando servicios públicos que ayudan a crear un Estado social más equitativo.

Además, el crecimiento descontrolado de la deuda limita la capacidad del Gobierno para responder a los choques negativos externos y a los desastres naturales, como hemos visto en la actual crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19. El aumento del pago del servicio de la deuda,

limitará los recursos para invertir en educación, salud, infraestructura y seguridad, lo cual incide negativamente en el sistema de bienestar social e incumple también con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Por lo tanto, es necesario fortalecer la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, para lo cual la economía debe fortalecer su demanda interna, modernizar su sistema tributario, incrementar la calidad de los servicios públicos y modernizar su infraestructura productiva y de exportación.

Se puede consultar el documento completo: [www.dhr.go.cr/Informe Anual 2020-2021](http://www.dhr.go.cr/Informe%20Anual%2020-2021)

## **2.- Zonas costeras del país: Una realidad de urgente atención**

La Defensoría de los Habitantes, ha venido llamando la atención a las instituciones costarricenses sobre la urgente necesidad de atender la vulnerabilidad socio-económica en la que se encuentran diversas zonas costeras del país, todo lo cual impacta negativamente en el ejercicio de los derechos humanos de sus pobladores. A continuación, se citan dos acciones puntuales que permiten ilustrar la problemática de las zonas costeras.

### **a.- Proceso de diálogo con el sector pesquero**

Desde el 2019 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Defensoría de los Habitantes de la República, ha propiciado un espacio de diálogo entre el gobierno y el sector pesquero y molusquero del país. Este espacio de diálogo se desarrolló en momentos en los que la Defensoría y las Naciones Unidas miraban con preocupación los conflictos sociales, la creciente desigualdad que afecta a múltiples poblaciones en condición de vulnerabilidad y exclusión -particularmente a la población dedicada a las actividades de pesca y extracción de moluscos, así como las manifestaciones con violencia y ataques contra las personas, las instituciones y el Estado, ocurridas durante el 2019.

En este contexto, y en vista de los intentos fallidos de diálogo que se habían presentado anteriormente entre el gobierno y el sector pesquero y molusquero; la representación de Naciones Unidas en Costa Rica y la Defensoría crearon y coordinaron un espacio de diálogo social con participación activa, abierta, responsable e inclusivo entre las partes y enfocado en el fortalecimiento democrático y el desarrollo sostenible del país y sus poblaciones. Dicho proceso de la Mesa de Diálogo entre el Gobierno y el Sector Pesquero y Molusquero, se llevó a cabo entre setiembre de 2019 y marzo de 2020, y comprendió cinco sesiones formales de intercambio, así como numerosas otras gestiones para el desarrollo y continuidad de la coordinación entre partes.

Ante la falta de credibilidad en las autoridades estatales, así manifestado por la mayoría de los sectores pesqueros y molusqueros, y la misma Defensoría y la ONU, todos los participantes decidieron no tener interés en continuar con el proceso, por lo que se procedió formalmente a su cierre. Este cierre incluyó la entrega del “Informe de la Mesa de Diálogo Social entre el Gobierno y el Sector Pesquero y Molusquero” preparado por la Defensoría y la ONU, a las autoridades del Ministerio de la Presidencia y el Viceministro en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. El informe contiene puntos relacionados a las lecciones aprendidas, para que la experiencia adquirida permita fortalecer el diálogo democrático, la resolución pacífica de los conflictos sociales y el respeto de los derechos humanos.<sup>7</sup>

Al 2021, aun cuando el movimiento de los pescadores se ha subdividido en diferentes temas, lo cual ha resultado en una disminución de la organización del movimiento, las preocupaciones y la pobreza experimentada por varios de los grupos continúan, entre estos grupos se encuentran los dedicados a la pesca artesanal, pesca de arrastre, molusqueros, entre otros. Por otro lado, la Defensoría sigue su trabajo de apoyo a estas comunidades y ha apoyado las necesidades

de estos grupos incluyendo: el seguro por el Estado, fondos del IMAS, licencias de pesca, etc.

#### **b.- Falta de implementación de la Ley N° 9221 “Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial”.**

La Defensoría de los Habitantes, da seguimiento a las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo para el efectivo cumplimiento de la Ley N° 9221, “Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial”; especialmente, en lo que corresponde a la verificación de las acciones y medidas administrativas implementadas por la Comisión Interinstitucional de Zonas Urbanas Litorales (CIZUL).<sup>8</sup>

Como se indicó, en el informe Anual 2019-2020, la Ley N° 9221 fue concebida por la Asamblea Legislativa como una normativa que beneficiaría a las poblaciones ubicadas en zonas costeras, haciendo un reconocimiento legal sobre: la problemática que afecta a los habitantes de la zona marítimo terrestre, la desorganización administrativa existente en la zona, y la ausencia de una política clara respecto a estas áreas. Asimismo, dicha normativa estableció como un elemento de legalidad, que el ordenamiento de la zona marítimo terrestre no debería conllevar necesariamente el desalojo de las personas que durante décadas han ocupado estas áreas y la demolición de las obras que han construido, por lo que esa Asamblea Legislativa de manera paralela, también aprobó la Ley N° 9242 “Ley para la regulación de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre”.

La Ley N° 9221 significó un cambio importante sobre el modelo jurídico aplicable a la zona marítimo terrestre y; particularmente, en lo que corresponde a la ocupación de la zona pública, entendida esta como los cincuenta metros contiguos al flujo ordinario; los cuales, desde la promulgación de la Ley N° 6043 “Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre”, había sido concebida como una zona en la que no

<sup>7</sup> Defensoría de los Habitantes, DH-CV-1254-2020 de fecha 14 de diciembre 2020.



podía existir ocupación bajo ningún título, ni en ningún caso. Sin embargo, el cambio del marco legal de la zona marítima que introdujo la Ley N° 9221, a la fecha, no ha significado un cambio en la vida de los pobladores de dichas zonas.

Los problemas apuntados por la Defensoría en su investigación<sup>8</sup> respecto a las labores que ha realizado la CIZUL desde la generación del marco legal que la creó aún se mantienen. Persisten las dificultades técnicas para la ejecución de la ley y, a la fecha, pese a que se han generado algunos avances en relación a la aprobación de las normas reglamentarias y técnicas para su ejecución, según lo indicado en el mes de marzo de 2021 por parte del Lic. Carlos Andrés Torres Salas, Viceministro de Gobernación y Policía<sup>9</sup>, dichas medidas no han sido suficientes para tener aprobado el marco reglamentario necesario para la aplicación de la Ley N° 9221, ello pese que han transcurrido 7 años desde su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

Es importante tomar en cuenta que la Ley N° 9577, "Ley de Protección a los ocupantes de zonas clasificadas como especiales" publicada en La Gaceta N°132, Alcance N° 133 del 20 de julio de 2018 y la cual decretó, una moratoria de 36 meses para la ejecución de desalojos de personas y la demolición de obras en la zona marítimo terrestre, zona fronteriza y patrimonio natural del Estado; terminará su vigencia el 20 de julio del 2021, lo cual, hace prever un clima de conflictividad social, que bien se podría prevenir mediante las acciones de la administración activa.

## II.- UNA VISTA A LA GESTION PÚBLICA DURANTE LA PANDEMIA

La Defensoría de los Habitantes, ha promovido la generación de una gestión pública de calidad, acorde con los principios del Buen Gobierno que incluyen: legalidad, responsabilidad, rendición de cuentas, participación,

eficiencia, efectiva, transparencia, innovación; así como de un enfoque basado en derechos humanos, formulando el deber de que el Derecho a la Buena Administración que tienen todos los habitantes, se traduzca en una adecuada prestación de los servicios públicos y el respeto efectivo de los derechos de las personas.

Para la Defensoría urge que la CIZUL y las diferentes instituciones públicas que la componen, agilicen la aprobación de los reglamentos y documentos técnicos para la aplicación de la Ley N° 9221; en ese sentido, la Defensoría sugiere a las y los diputados de la República, solicitar cuentas a la CIZUL por las acciones desarrolladas durante los 7 años de vigencia de la Ley N° 9221 y urgir acciones prontas para su aplicación.

Debe tomarse en consideración, que la Pandemia generó una especial tensión a la institucionalidad costarricense, teniendo que responder tanto a los requerimientos ordinarios como a los generados por el COVID-19.

Lo anterior ha generado una necesidad de que la gestión pública se adapte en este período de Pandemia y de crisis fiscal, a la incertidumbre propia de la alta complejidad de los problemas por afrontar y una urgente necesidad de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Es así, como, el Estado costarricense se ha visto inmerso en retos tales como los nuevos asuntos por responder generados por la pandemia; nuevos roles y funciones, así como competencias institucionales entrecruzadas; atención de la necesidad de digitalizar procesos y servicios; dar respuesta a diferentes modelos de organización y funcionamiento, tales como el teletrabajo; necesidad de atender con especial celeridad el tema de la inclusión social digital, recortes presupuestarios, así como las demandas de la población sobre respuestas más efectivas y transparentes.

Ante este escenario, la Defensoría se ha abocado durante el período del presente

<sup>8</sup> Exp. 282989-2019-SI, Informe final oficio N° 04046-2020-DHR.

<sup>9</sup> Oficio DVG-CTS-084-2021, Ministerio de Gobernación y Policía.



informe a asegurarse de que la gestión pública cumpla con parámetros de transparencia y acceso a la información y con ello, de que las personas cuenten con información inmediata sobre las acciones institucionales. En igual sentido, es vital fiscalizar el uso más eficiente y racional de los recursos públicos, promoviendo la mayor y mejor coordinación de las instituciones y, lo más importante, la protección de los grupos más vulnerables.

En ese orden de ideas, la Defensoría habilitó desde el inicio de la pandemia, un apartado especial en su sitio web donde se ha ido recopilando información sobre las disposiciones para la atención de la situación ante el COVID-19, tanto de organismos internacionales, gubernamentales, como de sociedad civil y poblaciones indígenas, entre otros. Ello con el objetivo de que la población tenga acceso a la información que necesita en un solo lugar; de esta manera informando y fortaleciendo el derecho de acceso a la información pública, ver [http://www.dhr.go.cr/informacion\\_relevante/crisis\\_sanitaria\\_covid19.aspx](http://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/crisis_sanitaria_covid19.aspx).

Asimismo, se generó otro apartado en la página web de la Defensoría, para informar a la población sobre las acciones concretas desarrolladas, en la protección de los derechos de las personas, por la institución ante el COVID-19. Por otra parte, la Defensoría realizó un constante seguimiento de las acciones generadas por las Municipalidades en materia de: dotación de alimentos, temas tributarios (exoneraciones y plazos ampliados de pago), acciones para poblaciones específicas, y planes de reactivación económica, entre otros. Al respecto, se tiene que, de las municipalidades consultadas que dieron una respuesta a la Defensoría, casi la totalidad dicen haber coordinado con la Comisión Nacional de Emergencias, para la entrega de alimentos y utensilios de higiene. Asimismo, en los diferentes cantones se crearon bancos de alimentos, donde las personas vecinas de las comunidades pudieron hacer sus aportes solidarios, así como el propio gobierno local desarrollar su estrategia de ayuda.

Una buena parte de la información tuvo que recolectarse vía telefónica, esto por no estar disponible en todas las páginas webs de los Gobiernos Locales, lo cual se identificó como una debilidad en la comunicación entre las Municipalidades y sus comunidades, que se solventó vía redes sociales, o bien por perifoneo o avisos en los cantones.

### 1.- Importancia de los sitios web municipales

La Defensoría de los Habitantes, inició una investigación con ocasión de la sentencia N° 2018012129 de la Sala Constitucional, relacionada con el recurso de amparo que se tramitó bajo el Expediente N° 18-009046-0007-CO, en cuyo texto se hizo referencia a los derechos de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, que se ejercen utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como el derecho de los habitantes de relacionarse con los órganos y entes públicos por medio de estos mecanismos virtuales. El objetivo de la investigación, consistió en diagnosticar el estado actual de los sitios web de las Municipalidades, y cuáles cuentan con este recurso y cuáles no.

La investigación concluyó que la información en las páginas web ayuda a la comunidad a tener acceso a datos que permiten una mayor eficiencia y acceso a la información. En el caso de las Municipalidades que no tienen páginas web, se les recomendó:

*Cumplir con su deber de brindar a los habitantes de su cantón un sitio web que permita a sus munícipes ejercer sus derechos alrededor de los temas de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), en cuya labor debería considerarse el apoyo de las organizaciones que componen el sector municipal y quienes están realizando esfuerzos importantes en tutela los derechos de habitantes en esta temática.*

A las municipalidades con sitios web, pero rezagas en servicios en línea se les recomendó:

*Adoptar las buenas prácticas de los gobiernos locales que se han caracterizado por ajustarse no sólo a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico sino también a las exigencias de los habitantes en sus respectivos cantones, en cuanto a recibir pronta y eficaz respuesta a las solicitudes por medio de un canal centralizado y obligatorio para facilitar el cumplimiento de sus derechos constitucionales, sobre información actualizada, servicios interactivos, participación e incidencia en el mejoramiento de los servicios municipales.*

En una revisión realizada por la Defensoría en el mes de marzo del 2021, en seguimiento a la investigación, se pudo determinar que de los 82 gobiernos locales y 8 Concejos Municipales de Distrito (CMD), aún hay 29 municipalidades y 3 CMD que todavía no cuentan con hipervínculos directos de comunicación.

## **2.- Resultados del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2020 (ITSP)**

El ITSP es una iniciativa que impulsa la Defensoría, en alianza con el CICAP-UCR, con el objetivo de promover una cultura institucional orientada hacia buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos, a través de los sitios web del sector público. Los resultados reflejan el esfuerzo de las instituciones públicas en materia de transparencia por medio de sus sitios web, lo cual contribuye a una gestión pública basada en buenas prácticas para la creación de valor público y para una mejor comunicación con la ciudadanía.

En la edición 2020 del ITSP, después de una estable tendencia al crecimiento desde el 2015, por primera vez se reflejó una reducción en las evaluaciones. Después de crecer en un promedio de 6 puntos en las últimas

ediciones; en el 2020, el promedio nacional, se redujo en 3 puntos respecto a los resultados del año 2019. Desde el punto de vista de la Defensoría, se considera que la pandemia pudo haber influido en los procesos que sostenían la actualización y calidad de contenidos disponibles para la ciudadanía.

En la clasificación general de esta sexta evaluación, la institución mejor calificada de un total 253 instituciones, fue el Poder Judicial con 98.95 puntos de 100, seguido nuevamente por el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) con una calificación 97.98 puntos. Luego, el Benemérito Cuerpo de Bomberos con 97,57 puntos. Estas tres instituciones se han disputado los tres primeros lugares en las últimas tres ediciones de esta iniciativa de transparencia institucional.

El número de instituciones públicas sin un sitio web disminuyó en esta edición a 12, en el 2019 eran 15 y en el 2018 fueron 22. Sin embargo, se reconoce que ya no deberían de existir entidades sin un portal web. Es importante indicar, que el 50% de las instituciones sin sitio web, se ubican dentro del régimen municipal y en algunos casos, durante el 2021, esta deficiencia será superada. Además, es de conocimiento de la Defensoría que existe un importante esfuerzo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) para colaborar con las Municipalidades que siguen rezagados en este tema.

## **3.- El derecho a la salud**

El avance de diversos asuntos ligados a la atención en salud, se ha visto afectado debido a la pandemia por COVID-19, debido a su impacto negativo sin precedentes en la actividad sanitaria ordinaria nacional. El 2020 y el 2021 ha traído grandes retos para el sistema de salud costarricense, por lo cual la Defensoría ha trabajado diligentemente en el tema del derecho a la salud. Entre los temas que se han trabajado se incluyen:

- Perfiles de profesionales de la salud: Como parte del proceso coordinado para la aprobación de perfiles de los

profesionales en salud, el Ministerio de Salud dictó una moratoria, que venció el 21 de febrero de 2021, para que los colegios profesionales aprueben y le remitan los respectivos perfiles profesionales de sus agremiados. Se aprobó el primer perfil del Colegio de Psicólogos, se otorgó una prórroga al Colegio de Enfermeras y se está a la espera de una propuesta de modificación de perfiles para que la conozca la Asamblea General del Colegio de Médicos, en particular para aprobar el perfil de los médicos generales.

- **Prótesis auditivas:** En relación con la consulta a la población con discapacidad y las prótesis auditivas<sup>10</sup>, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), dejó sin efecto la licitación pública destinada a uniformar la forma de contratación de estos aparatos con el fin de revisar la propuesta, en la cual se prevé de nuevo la consulta a las personas con discapacidad.
- **Nefropatía Mesoamericana:** En relación con el caso de la Nefropatía Mesoamericana<sup>11</sup>, se cuenta con un moderado impacto positivo en las recomendaciones del informe de la Defensoría, a partir de la modificación de las regulaciones del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Salud, respecto de la prevención y la detección precoz de la enfermedad renal de origen laboral. Adicionalmente, la CCSS ha expresado su conformidad con dotar de un espacio específico en los EBAIS de la Región Chorotega para la consulta de las personas con riesgo de daño renal ocupacional y ha manifestado que ampliará y fortalecerá el Programa de Atención de la Enfermedad Renal Crónica con un capítulo dedicado a la Nefropatía Mesoamericana para la Región Chorotega.
- **Trasplantes:** Tratándose de los trasplantes de órganos, células y tejidos en el país<sup>12</sup>, la intervención institucional ha versado sobre asuntos de naturaleza estructural de los programas, así como

de casos particulares de pacientes que requieren propiamente un trasplante y se vulnera su derecho a la atención médica especializada en forma oportuna. Durante el presente periodo se continua con el proceso de acompañamiento, mediación y espacio de rendición de cuentas con las partes involucradas a través de un “Diálogo Social Constructivo” transparente, coordinado y asertivo en el proceso de donación y trasplante de órganos, células y tejidos. A partir de la pandemia, la situación funcional del proceso de donación y trasplantes se vio paralizada. Si bien, la gestión administrativa avanzó en temas de políticas, lineamientos y otros, la operatividad de las cirugías sufrió una fractura en la disminución de los donantes y la disponibilidad hospitalaria y el riesgo incrementado que podría derivarse para pacientes trasplantados.

- **Listas de Espera:** En el proceso de seguimiento a la mesa de alto nivel que desde el 2019 viene coordinando la Defensoría para atender los “tiempos de espera en la CCSS”, se dio seguimiento a los temas definidos, sea: evolución del plan de acción de la CCSS en el tema de listas de espera en los servicios de consulta externa, procedimientos y cirugías a partir de la elaboración de una línea base que ha permitido evaluar el progreso de la gestión del Plan para la Atención Oportuna de las Personas; Plan de Rompimiento de Redes (RIPSS); evolución de las brechas por especialidad médica; portafolio de inversión en equipamiento e infraestructura; campaña contra el ausentismo en las citas y fortalecimiento del rol del MINSa, como ente rector para determinar el efecto de cada uno de ellos en la mejora en la prestación del servicio y el impacto en la realización del derecho a la salud.

Sin embargo, a causa de la pandemia por el COVID 19, a partir de marzo del 2020 la CCSS dedicó la mayor parte de sus esfuerzos a su atención, atendiendo principalmente solo casos oncológicos y urgencias y prioritarios,

10 Defensoría de los Habitantes, Expediente 227913-2016

11 Defensoría de los Habitantes, Expediente 285507-2019

12 Defensoría de los Habitantes, Expediente 343627-2021

cancelando procedimientos y cirugías electivas. Asimismo, a fin de evitar contagios, canceló citas presenciales y comenzó a otorgarlas en la medida de sus posibilidades vía teléfono o por video llamadas. Por estas razones la mesa de trabajo con la Defensoría se vio suspendida durante el año 2020. En atención el respiro que ha dado la pandemia y considerando el importante rezago en la atención de patologías que no son por COVID 19, se decidió en febrero del 2021 a retomar la mesa de trabajo para evaluar su estado actual<sup>13</sup>. Al respecto la CCSS ha presentado el documento “Plan de Adaptación y Recuperación” el cual será la base del proceso de seguimiento reinstaurado en este 2021. En la siguiente tabla se visualizan los tiempos de espera en la CCSS, ya actualizados y depurados a enero 2021:

TIEMPO DE ESPERA CCSS		MARZO 2020	ENERO 2021
Cirugías	Cantidad	123.561	139.978
	Tiempo de espera	<b>341 días</b>	<b>510 días</b>
Consulta Externa	Cantidad	237.965	179.447
	Tiempo de espera	<b>360 días</b>	<b>405 días</b>
Procedimientos	Cantidad	318.355	248.466
	Tiempo de espera	<b>123 días</b>	<b>125 días</b>

Fuente: Unidad Técnica de Lista de Espera (UTE) CCSS

Acceso a una vivienda adecuada. La Defensoría se ha comprometido a presionar y convencer al Estado para que trace el camino hacia el cumplimiento del objetivo 11.1 de los ODS y que al año 2030, se asegure el acceso de todas las personas que estén en situación de pobreza, a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles. En razón de ello, la Defensoría, en el marco del Programa Pobreza y Exclusión, hizo una investigación estructural sobre el funcionamiento de la Institucionalidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda<sup>16</sup>, con el fin de promover y evaluar las estrategias país y determinar tareas pendientes.

En su actual fase de seguimiento, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVHA) informa se ha logrado la aprobación de un protocolo para definir en los proyectos de vivienda población vulnerable, mediante el programa Puente a la Comunidad a través de una coordinación interinstitucional con gobiernos locales. Sobre la agilización en la tramitología, se firmó un reglamento para acelerar la revisión de planos constructivos, así como en una reforma al reglamento que regula la entrega de las plantas de tratamiento en los proyectos para que sea mucho más sencilla su entrega<sup>17</sup>.

En esta temática se identifica un balance positivo en relación con el cumplimiento de las recomendaciones giradas tanto al BANHVI como al MIVAH y los pendientes,

16 Defensoría de los Habitantes, Investigación de Oficio N° 244179-2017-SI.

17 MIVAH, oficios MIVAH-DMVAH-0041-2020 del 13 de enero del 2020 y MIVAH-DMVAH-0736-2020 del 30 de setiembre del 2020 de la señora Irene Campos, Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos y oficio GG-OF-0284-2020 del 18 de marzo del 2020 el señor Dagoberto Hidalgo Cortés Gerente General del Banco Hipotecario de la Vivienda.

#### 4.- El derecho a una vivienda adecuada y a un medio ambiente sano

Proceso de registro de agroquímicos. El Estado, en atención a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), debe velar por la reducción de la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo por productos químicos, así como por minimizar los efectos adversos de los químicos en la salud humana y el medio ambiente.<sup>14</sup> En este sentido, la Defensoría continúa vigilante del proceso interinstitucional de mejora del registro de agroquímicos, en concordancia con lo señalado, en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la institución contra el Decreto N° 40059-MAG- MINAE-S. Además, se impulsa la restricción del uso del herbicida glifosato, cuya exposición está asociada a un mayor riesgo de linfoma No Hodgkin, siendo que se ha elaborado un Decreto Ejecutivo para su restricción, el cual se encuentra pendiente de firma en Casa Presidencial.<sup>15</sup>

13 Defensoría de los Habitantes, Expediente: 345835-2021

14 ODS 3, Meta 3.9 y ODS 12, Meta 12.4.

15 Defensoría de los Habitantes, Expediente 218458-2016.



limitada a la implementación al 100% de la plataforma del SINIRUBE.

## 5.- Una mirada a la Pobreza y la Exclusión social

Desde el 2017 la Defensoría viene dando seguimiento a una investigación n sobre la gobernanza en el sector pobreza y exclusión social (ver bajo expediente 242295-2017-SI). El objetivo de la investigación fue analizar la gobernanza del sector estatal encargado de atender el problema de la pobreza en Costa Rica, y entre las recomendaciones emitidas por este ente contralor, se incluyen mejoras en la interacción entre actores clave, así como la formulación de políticas públicas y planes de trabajo en el sector. Durante el 2020-2021, el sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, concluyó y publicó –en la página web del MIDEPLAN- un plan de acción que fue presentado a la Defensoría como el respectivo Plan Nacional Sectorial, cuya emisión es una responsabilidad establecida en el Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN. El documento establece 13 intervenciones estratégicas para este sector

y sus respectivos indicadores, zonas geográficas de aplicación, actividades, fechas de inicio y fin, y responsables.

Sin embargo, un punto a notar es que se sigue sin concluir una importante herramienta de planificación, en este caso de largo plazo y que involucra todos los ámbitos de actividad estatal, incluido el relativo a la pobreza y la exclusión social: el Plan Estratégico Nacional (PEN), cuya emisión constituye una responsabilidad del Poder Ejecutivo establecida en el Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN. De acuerdo con el artículo 9 del Decreto N° 37735-PLAN, el PEN es un instrumento de planificación a largo plazo para períodos no menores de 20 años, donde se expresen los objetivos, políticas, metas y lineamientos que se requiere implementar para alcanzar la visión de futuro sobre el desarrollo del país. En su informe, la Defensoría vinculó la existencia de dicho Plan con la formulación de políticas del Estado de largo plazo en materia de combate a la pobreza, pues concluyó que el país solamente ha contado con políticas cuatrienales y por tanto, de corto plazo para combatir este mal, lo cual explica el cons-

### Protección de nuestro patrimonio histórico arquitectónico:

El objetivo 11 de los ODS dispone que se debe lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y se promueve que se redoblen esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo. Asimismo, la Nueva Agenda Urbana, diseña la hoja de ruta para orientar el desarrollo urbano sostenible y transformar las ciudades del mundo en los próximos 20 años.

En razón de ello, la Defensoría realizó una investigación para determinar el papel del Estado en la preservación de las edificaciones patrimoniales en la ciudad de Limón. Se logró identificar los inmuebles declarados en dicha ciudad, propiedad de cuatro instituciones públicas, su estado de conservación actual y se recomendaron las acciones a seguir para su protección. En respuesta al informe emitido, el INVU remitió el proyecto "Embelllecimiento Casco Histórico Puerto Limón", a desarrollar interinstitucionalmente, para la intervención de sectores urbanos y edificaciones con valor patrimonial, como el tajamar de Limón, para fomentar actividades culturales, comerciales y turísticas. Se recomendó a las instituciones continuar protegiendo y conservando el patrimonio histórico arquitectónico de Costa Rica, dado su peligro de deterioro por el tiempo, por intereses económicos, entre otros.



tante cambio de enfoques y contenidos en cada nueva administración así como las limitaciones de la política pública para reducir los índices de pobreza, que afecta desde hace casi 30 años a un 20% de la población.

Por lo anterior, el PND constituye no sólo un mandato, sino también la oportunidad de planificar el desarrollo del país en el largo plazo, y delinear políticas de Estado en el combate a la pobreza y en las demás materias que inciden en el desarrollo nacional. Así, tras 8 años de existir este mandato legal, y no haber sido atendido por los gobiernos de turno, la Defensoría ha solicitado, desde el año 2018, su elaboración y emisión, pero según el cronograma brindado por la Ministra de MIDEPLAN en octubre del 2020, dicho instrumento estaría concluido hasta setiembre del 2021, es decir, más de tres años después de haber sido requerido por este órgano de control y sólo 8 meses antes de concluir la presente administración.

Finalmente, cabe señalar que si bien, sigue pendiente la elaboración y conclusión del PEN, la investigación realizada por la Defensoría respecto a la gobernanza del sector pobreza y exclusión social, ha logrado aclarar la responsabilidad de rectoría que acá corresponde por ley ejercer, por lo cual es claro que es responsabilidad del Ministro o Ministra de Trabajo y Seguridad Social y no el jerarca del IMAS, ni a quien coordine el Consejo Presidencial Social, como lo habían establecido anteriores gobiernos en contraposición a la ley. Además, es necesario que el sector estatal encargado de la lucha contra la pobreza, denominado en esta administración "Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social", cuente con un plan de acción que enmarque y clarifique su trabajo para el respectivo cuatrienio.



# Capítulo 3

## Pobreza, Desigualdad y Exclusión.

## Capítulo 3

# Pobreza, Desigualdad y Exclusión.



El COVID-19, ha puesto en los esfuerzos para avanzar en el logro de las metas de la Agenda 2030. El análisis implica observar la realidad que viven los distintos sectores, de cara a las aspiraciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y medir los avances y retrocesos que se han obtenido este último año. Según el Segundo Informe Nacional Voluntario: ODS Costa Rica 2020, elaborado por el Estado costarricense en julio del 2020, las metas y objetivos de la Agenda están reflejadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PNDIP):

En este informe, de julio del 2020, a tres meses de la declaratoria de emergencia, se señalaba que *"no se están percibiendo medidas concretas de corto plazo que reactiven la economía, la entrada en vigencia y de la implementación del impuesto al Valor Agregado (IVA), la baja en las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para 2019 y 2020 (...)"* (MIDEPLAN-2020).

Variable	Indicador PNDIP 2019-2022	Mata establecida en el PNDIP para el indicador en el 2022	ODS (meta -indicador)
Crecimiento económico	Crecimiento PIB real (%)	3,3	8.1-8.1.1 8.2-8.2.1
Desempleo	Tasa de Desempleo Abierto (%)	7,3-8,4	8.5-8.5.1
Índice Pobreza Multidimensional	Porcentaje de hogares pobres según IPM	16,1-16,5	1.2-1.2.1
Descarbonización	Tasa de variación de emisiones de CO2 debido al uso de combustibles fósiles	-0,9	9.4-9.4.1

Fuente: MIDEPLAN, Segundo Informe Voluntario ODS, p. 27

A pesar de esa fuerte inversión, entre 2015 y 2018, el avance en los ODS, fue entre modesto y negativo en los indicadores relativos a la situación socioeconómica del país:

- Cantidad de población que vive con menos de \$1.90 se redujo entre 2015 y 2018 de 2,7% a 2,5%.
- La pobreza medida por ingresos (Línea de Pobreza, LP), pasó de 23,6% a 22,9% y la pobreza multidimensional se redujo de 21,8% a 19,1%.
- Reducción de 1,2% de la población que sufre subalimentación.
- Tasa anual del PIB con tendencia descendente, aumento del empleo informal, aumento del desempleo, reducción del ingreso promedio de la población más pobre (I y II quintiles) en 1%.
- Incremento del activo productivo en un 2%

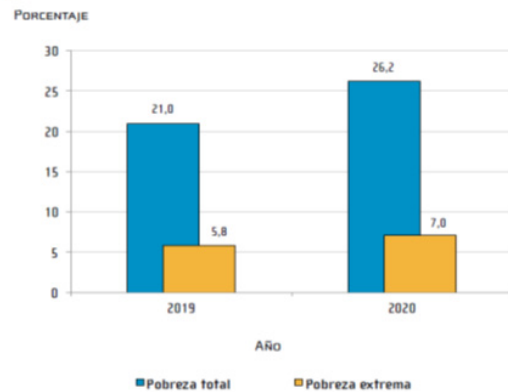
Mientras tanto, al presente, poco más de un año de la declaratoria de la emergencia por el impacto de la pandemia en el recrudecimiento de la crisis económica y fiscal del país; los principales indicadores presentan un panorama alarmante, no sólo en cuanto a la consecución de las metas de la Agenda 2030, sino por el riesgo de retroceso en la realización y protección de los derechos humanos en Costa Rica.

Así, de acuerdo con los resultados de una reciente Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) publicada en octubre 2020, la situación es la siguiente:

### - Aumento dramático del porcentaje de hogares y de personas en situación de pobreza:

De acuerdo con la ENAHO, de julio 2019 a julio 2020, el porcentaje de hogares en situación de pobreza, medida por ingresos, aumentó en un 5%, mientras que la pobreza extrema aumentó en un 2%. Esto significa que alrededor de un millón y medio de habitantes vive en pobreza:

Costa Rica. Porcentaje de hogares según nivel de pobreza por LP, julio 2019 y julio 2020



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, octubre 2020.

### - Aumento de la desigualdad: Coeficiente de Gini y otras manifestaciones

De acuerdo con la ENAHO, entre julio del 2019 y julio del 2020, el país no sólo se empobreció más, sino que, además, el impacto de la crisis económica no afectó a todas las personas por igual, sino pues que la desigualdad aumentó. Como puede observarse, el coeficiente de Gini se ubicó en una posición más alta en el año 2020:

### Coeficiente de Gini por persona julio 2010-2020



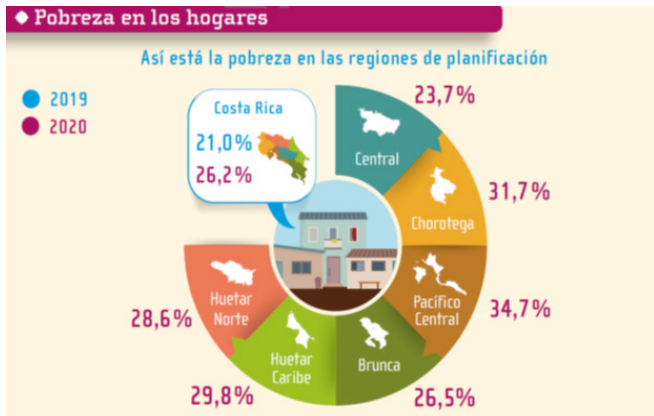
Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, octubre 2020.

### - Desigualdad geográfica y regional:

Más allá del coeficiente de Gini, la ENAHO muestra que la desigualdad entre regiones se ha profundizado. A continuación, se muestra la desigualdad regional en términos de niveles de pobreza a julio 2020. Como se observa, mientras la pobreza en los hogares de la Región Central se encuentra casi dos puntos por debajo del promedio nacional, la



pobreza de los hogares de la Región Pacífico Central se ubica casi 9 puntos por encima del promedio nacional. Situación análoga se observa en relación con la pobreza interregional:

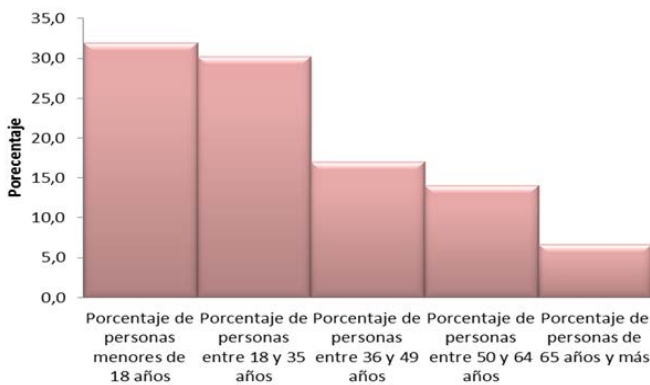


Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, octubre 2020.

### - Desigualdad desde la perspectiva etaria en relación con la pobreza:

Las alarmas se encienden al observar los altos porcentajes de personas menores de edad en situación de pobreza, que prácticamente doble el porcentaje de pobreza de las personas entre 36 y 49 años personas:

#### Estructura demográfica en situación de pobreza según IPM Julio 2020



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, octubre 2020.

Estas desigualdades, inadmisibles desde la perspectiva de los derechos humanos, muestran la verdadera magnitud del esfuerzo que el país debe hacer para cumplir con las metas al año 2030. Adicionalmente, un análisis en prospectiva refleja que la situación de pobreza de las personas menores de edad y personas jóvenes es la más desalentadora. A la luz de este desalentador panorama, a continuación, se exponen las principales intervenciones de la Defensoría en relación con la pobreza, la exclusión y la desigualdad en el periodo 2020-2021.

## 1. Combate a la pobreza, el reto y las responsabilidades estatales

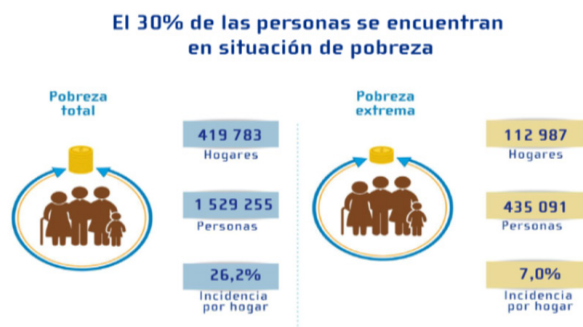
Desde que el país asumió los compromisos de la Agenda 2030, la Defensoría cuestionó a las instituciones responsables del combate a la pobreza, de qué manera se esperaba poner fin a la pobreza y alcanzar las ambiciosas metas asociadas a los ODS 1, si - a ese momento- la pobreza tenía más de un lustro de estar alcanzando al 20% se la población. Para la Defensoría el país no podía seguir apostando a las mismas estrategias de las últimas dos décadas y esperar un resultado distinto. Por ello, recomendó al IMAS adoptar el modelo de atención integral de la pobreza y superar el modelo asistencialista tradicional, al tiempo que reconocía que no se alcanzaría ese ambicioso ODS 1, si el país no genera crecimiento económico y sin que los beneficios de éste alcancen a toda la sociedad y no a unos cuantos sectores.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, la meta nacional es reducir entre un 17,8%-19,5% los hogares pobres por Línea de Pobreza (LP) y una reducción de entre 5,3% y 5,7% de los hogares pobres extremos por LP. En concordancia, se espera atender a poco más de 66 mil hogares en pobreza mediante la estrategia Puente al Desarrollo (MIDEPLAN, 2021, pág. p. 188).

Sin embargo, el año 2020 mostró un panorama en el que tales metas se quedan sumamente cortas y muy alejadas de la realidad



a la que se enfrenta el país, tal y como quedó plasmado en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) cuyos resultados se publicaron en octubre 2020 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2021):



Fuente: INEC, presentación de resultados de la ENAHO 2020

Por otro lado, no se trata de dudar de la importancia de las transferencias y ayudas estatales como mecanismo para atenuar los impactos de la crisis económica en la población, pues, de acuerdo con la ENAHO esas transferencias son vitales para la población en situación de pobreza. En otras palabras, de no ser por las transferencias estatales, la población con menos ingresos estaría en situación más crítica aún. La pregunta que surge es ¿de qué manera podrá el país, revertir y superar el retroceso que dejó la crisis por la pandemia del COVID-19?

Si bien, la meta del PNDIP es que Punteo al Desarrollo logre beneficiar a 66 mil hogares (MIDEPLAN, 2020), pero el año 2020 cerró con más de medio millón de hogares por debajo de la Línea de Pobreza, de cumplirse esa meta, al año 2022 la atención integral no habrá llegado a más del 13% de los hogares que la requieren.

En un escenario de contracción económica, crisis fiscal, recorte del gasto público, reducción de la recaudación fiscal debido a la ralentización de la economía y con todas las disposiciones de responsabilidad fiscal activadas, la sociedad costarricense y el Estado esencialmente, enfrentan un reto titánico para revertir la realidad que dejará la pandemia. Aquí se llama la atención del país ante la urgente necesidad de generar las

condiciones que permitan obtener los recursos que se requieren para abordar la pobreza de una forma integral, pero también suficiente e inclusiva, ajustar la metas y prioridades.

## 2. El Derecho a un trabajo digno

El derecho laboral, como derecho humano, es el pilar que protege a la persona trabajadora. Este derecho garantiza, por excelencia, el cumplimiento y ejecución de las condiciones mínimas de trabajo -trabajo decente y digno- una de las metas de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible –específicamente el objetivo 8 relacionando con los objetivos 5, 10 y 16-. Para que este objetivo se cumpla se debe garantizar, como mínimo, salario justo, estabilidad, seguridad, respeto, no discriminación, igualdad y equidad entre géneros, entre otros. Sin embargo, este ideal no siempre es el que prevalece en la práctica, debido a que históricamente los derechos laborales son vulnerados a muchas personas trabajadoras. Surge entonces la necesidad de que los derechos laborales sean respetados y tutelados de manera integral, para evitar atropellos e indefensión. Este respeto, debe recaer en el empleador y en las instituciones que, por su naturaleza, deben velar por su protección y resguardo.

Al tiempo que dan cuenta del crecimiento del desempleo en el país, los datos de la más reciente *Encuesta Continua de Empleo*, (INEC-2020) se explican esa fragilidad que la tutela de los derechos laborales puede tener, en tiempos de crisis en los que mantener el puesto de trabajo es la máxima prioridad para la supervivencia de las familias.

Por su parte, los datos de la más reciente ENAHO muestran cómo han decrecido los ingresos de los hogares por concepto de salarios. Ese decrecimiento en los ingresos afecta la calidad de vida que tienen muchas personas y la capacidad de pagar cuentas, deudas previamente adquiridas y en muchos casos inclusive la capacidad de proveer las cosas básicas como comida y techo.

## El grupo más afectado por el desempleo: Mujeres y exclusión

En el marco de la crisis sanitaria, con el cierre de las empresas y servicios aunado a la suspensión del servicio doméstico, fue la población femenina la más afectada, ya que sus trabajos son a menudo, precarios y temporales. Además del desempleo y la suspensión de sus contratos, las mujeres también enfrentaron la carga desproporcionada de trabajo no remunerado, incluyendo el cuidado de niños, niñas, adolescentes (por el cierre de los centros educativos) y en no pocas ocasiones, el cuidado de personas adultas mayores.

Los datos que brinda el INEC para 2020, por ejemplo, derivados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE 2020), evidencian la afectación diferenciada del empleo, subempleo y desempleo para las mujeres. Para el mes de mayo de 2020, el INEC reporta que, en el I trimestre de ese año, la tasa neta de participación laboral a nivel nacional era del 63.4%; con un 74.7% de participación de hombres y 52.1% de mujeres. Hubo una tasa de desempleo nacional ubicada en 12.5%, del cual 8.6% está representado por hombres y 18.0% representado por mujeres. Para el mes de agosto, el INEC publicó los resultados de la Encuesta para el II trimestre, y la tasa neta de participación laboral se ubicó en 57.6%, 70.5% hombres y 44.6% mujeres.

En cuanto al desempleo, en la misma fecha se ubica en 24.0%, con 20% hombres y 30.4% mujeres. Se señala en la Encuesta que, *“en el ámbito nacional, la tasa de desempleo fue de 24,0 %, lo que significó un aumento de 12,1 pp, comparado con el segundo trimestre de 2019. La tasa de desempleo de la población masculina se estimó en 20,0 %, lo que representó un incremento estadísticamente significativo de 10,1 pp. Por otro lado, la tasa de desempleo femenina fue de 30,4 % y aumentó significativamente en 15,4 p.p.”* Agrega que *“la tasa de desempleo que en los últimos años se ubicaba cerca del 12 %, se duplicó en este trimestre al llegar a 24,0 %. Este aumento en la tasa de desempleo*

*nacional se da en ambos sexos. No obstante, la población femenina tiene mayor nivel de desempleo.”*

Siempre en el 2020, para el III trimestre el INEC, reportó que la tasa neta de participación laboral es de 59.1%, para un total de 71.5% de hombres y 46.7% de mujeres; con una tasa de desempleo nacional del 22.0%, 17.4% hombres y 29.0% de mujeres. En cuanto a los datos del subempleo, se reportó a nivel nacional un 25.8%, con un 25.1% de hombres y un 27.2% de mujeres. Para el IV trimestre, el INEC reportó que la tasa de participación laboral es del 60.8%, para un 72.3% y 49.2% de mujeres. Y, en cuanto al desempleo, se ubica en un 20.0%, con un 16.4% de hombres y 25.2% de mujeres. En cuanto al subempleo, la tasa nacional se ubica en 20.6%, para un 19.7% de hombres y 22.2% de mujeres.

De cara a la reactivación económica y la nueva normalidad, la Defensoría considera que se requieren políticas públicas coherentes que propicien la conciliación entre los deberes familiares (corresponsabilidad y distribución equitativa del trabajo doméstico y cuidado) y el trabajo de las mujeres, en igualdad de oportunidades laborales y de remuneración.

### Derechos de las mujeres lactantes: Pequeños avances, pero todavía mucho por recorrer.

Tal y como se refirió en el Informe Anual 2019-2020, la Defensoría ha dado seguimiento a las recomendaciones dirigidas a 13 instituciones que fueron objeto de una investigación iniciada en el año 2017, cuyo objetivo era constatar el cumplimiento de los derechos laborales de las trabajadoras lactantes en el sector público. Esa investigación impactó alrededor de 11.7705 trabajadoras. Las instituciones han realizado esfuerzos para el cumplimiento de las recomendaciones; así, por ejemplo, el Ministerio de Educación Pública (mayor empleador de mujeres) ha emitido las directrices necesarias para dotar de salas de lactancia materna en edificios administrativos, direcciones regionales y centros educativos construidos y por construir.

El Ministerio de Seguridad Pública informó, por su parte, que la Subdirección de la Fuerza Pública realiza un inventario de las unidades policiales del país que cuentan con 30 o más mujeres y, paralelamente, se estima el monto de inversión que representa cada una de las salas de lactancia. Además, se ha logrado que el tema de lactancia materna y derechos de las mujeres lactantes sea parte de las capacitaciones que se imparten anualmente en el INS, ICE, Ministerio de Hacienda, MEP y Asamblea Legislativa.

En el 2021 se continúa con el seguimiento a las recomendaciones, especialmente a aquellas instituciones que han informado que en el 2021 se atenderán los temas ya que por razones de disminución presupuestaria no lo habían hecho anteriormente. Sin embargo, esto no es una justificación válida para dejar de proteger los derechos fundamentales de la madre y el niño o niña, o la creación de salas de lactancia materna. Por otra parte, la Defensoría en conjunto con la Comisión Nacional de Lactancia Materna, están trabajando en la redacción de un manual o guía sobre derechos de las mujeres en período de lactancia y se espera que pronto sea publicado para conocimiento general.

### **Licencias de maternidad o paternidad que coinciden con período oficial de vacaciones en el MEP.**

La Defensoría ha tenido una importante incidencia, en los casos sobre licencias de maternidad/paternidad que coinciden con el período oficial de vacaciones de funcionarios del Ministerio de Educación Pública (MEP). Las vacaciones tienen como fin permitir recobrar las energías utilizadas durante el año de labores y están reguladas en el Estatuto del Servicio Civil para quienes trabajan en el MEP, estableciéndose un período fijo en el que se tomarán, que comprende entre el cierre de un curso y la apertura del próximo, así como dos semanas adicionales en julio. No obstante, este período se puede interrumpir por una licencia de maternidad/paternidad.

De las denuncias presentadas, se ha podido constatar que el MEP rechazaba tales reclamos a partir de un criterio de su Dirección Jurídica que señalaba que las vacaciones no podían variarse ni acumularse, pues estaban claramente establecidas en el calendario escolar. Esto sin considerar la existencia de otro criterio más reciente, que establecía la posibilidad de compensarlas de manera excepcional en dinero. Ese criterio constituía, una evidente violación a los derechos laborales, pues las vacaciones, al contrario de una licencia de maternidad/paternidad, se otorgan para gozar de un descanso físico y mental después de un año de labores y regresar con mejor disposición a seguir ejerciendo el trabajo.

En el año 2020, la Defensoría solicitó a la Ministra de Educación que se reconociera, al menos en dinero, el tiempo de las vacaciones de tres mujeres docentes que solicitaron la intervención, además de ejecutar acciones para que a las afectadas se hiciera justicia a nivel administrativo de manera más expedita, sin tener que recurrir a la vía judicial, lo que generaría un impacto presupuestario. Producto de tales recomendaciones, en febrero del 2021 la Directora de Recursos Humanos informó un cambio de criterio, y ahora las vacaciones serán compensadas en tiempo y no en dinero; además de que se conformará un equipo de trabajo que elaborará un procedimiento para el reconocimiento del tiempo acreditando el derecho que les asiste.

### **Acoso laboral en el sector público.**

La Defensoría, de forma reiterada, se ha referido en los últimos informes a su intervención ante las denuncias por acoso laboral, presentadas por las y los trabajadores de diferentes instituciones públicas. Son denuncias que se admiten para garantizarles un acompañamiento en el proceso de investigación pues las personas muchas veces al ser sometidas a este, se sienten doblemente afectadas, ya que, en algunos casos, deben enfrentar una confrontación directa con el supuesto acosador y hasta relatar, no una, sino varias

veces lo sucedido, lo cual produce una doble victimización o daño a la parte afectada. Durante el año 2020, se recibieron 38 denuncias por acoso laboral, algunas de las cuales fueron atendidas desde la Dirección de Admisibilidad y otras fueron elevadas para su investigación a la Dirección de Asuntos Laborales.

A pesar de que muchos centros de trabajo, aplicaron la modalidad de teletrabajo y esto disminuyó la presencialidad; se evidenció que las conductas de hostigamiento laboral no desaparecieron, por lo que su constancia hizo que se impartieran de forma virtual tres capacitaciones sobre el tema a los agremiados del Sindicato de Trabajadores del Instituto Tecnológico de Costa Rica, a los funcionarios del Centro de Capacitación y de Desarrollo de la Dirección General de Servicio Civil y a los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Región Brunca. La ausencia de normativa específica sobre la materia, es un estímulo para aquellas personas que con sus actuaciones y acciones solapadas -las cuales pueden ser consideradas como hostigamiento laboral- queden impunes ante un posible órgano disciplinario administrativo o, más aún, ante una causa ordinaria laboral judicial.

### **Atraso en pago de incentivos salariales por parte del MEP.**

En el 2020 la Defensoría continuó recibiendo denuncias interpuestas en contra del MEP, por la excesiva tardanza en el reconocimiento y pago de los diferentes incentivos. Debe recordarse que en el 2019 la Defensoría emitió varias a diferentes instancias de esa institución y, en seguimiento, se ha continuado con las mesas de trabajo con el MEP -que iniciaron también en 2019- en las que se han generado diferentes acuerdos. Uno de los más relevantes es el de recibir por mes 40 expedientes para estudio. En el período se envió un total de 340 casos en los que se actualizó la situación laboral; sin embargo, se ha constatado que los incentivos reclamados no están siendo cancelados en un tiempo prudencial, debido a una disminución en

el presupuesto del MEP, situación que no es comunicada a las personas y genera incertidumbre cuando, pasado el tiempo, no se ejecuta el pago. Además, por reconocimiento expreso, se priorizan los pagos originados en amparos de legalidad y órdenes judiciales, y también se ha reconocido que el pago de reclamos de años atrás será casi nulo.

La falta de recursos ha hecho que las autoridades hayan girado instrucciones para resolver el faltante por medio de una modificación presupuestaria o un presupuesto extraordinario. La Defensoría ha identificado también, que la ausencia de un sistema informático eficiente que logre simplificar los estudios técnicos, incide en la tardía respuesta a los reclamos.

En seguimiento a las recomendaciones que sobre el particular se emitieron, se ha tenido conocimiento, por medio de las mesas de trabajo, que actualmente están en desarrollo tres herramientas informáticas para el estudio de anualidades, carrera profesional y para el cálculo. En un reciente informe remitido por el MEP, se indicó que una herramienta informática que permita incorporar todos los parámetros relacionados con incentivos -para incidir en los tiempos de respuesta- se encuentra en producción.

Pese a ello, se reconoce que la efectividad del tiempo de respuesta se ve afectada porque debe ingresarse el historial desde que inició una persona en el MEP, mediante escaneo, lo que lleva tiempo ya que la mayoría de expedientes aún no están digitalizados. Esto hizo necesario que el Departamento de Gestión de Trámites y Servicios haya destinado más recursos para lograr el escaneo e ingreso de la información. Por otra parte, la herramienta genera un reporte que aún no puede enlazarse automáticamente con el sistema INTEGRAL, de ahí que se debe transformar el formato para cargar masivamente las acciones de personal, aunque están pendientes varios requerimientos por desarrollar.

La Defensoría continuará vigilante de que el MEP concrete, las gestiones administrativas

necesarias para dotar de contenido presupuestario la partida de remuneraciones para el pago de resoluciones administrativas mediante Integra II y así cumplir con el pago de lo adeudado -problema existente por años- así como del avance en la implementación y validación de los sistemas informáticos.

### **Retraso del Ministerio de Hacienda en el traslado de cuotas obrero patronales a la CCSS.**

La Defensoría ha recibido denuncias contra el Ministerio de Hacienda debido a que ha generado un retraso en la devolución de cuotas obrero patronales de personas que están por pensionarse. Estas personas cotizaron, hace muchos años atrás, a otros regímenes de pensión, distintos al de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, y están en edad para acogerse al disfrute de su pensión, pero a falta de cumplir con el número de cuotas establecidas por ley, han solicitado se les traslade esas cuotas a la entidad aseguradora, lo que no ha sido posible.

Se ha indagado sobre las causas de ese atraso. Se han realizado varias gestiones ante la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda y ante el Ministro. Una de las causas que se alega es que, durante el 2020, el país atravesó la emergencia por el COVID-19 y, como resultado, las arcas del Estado se vieron severamente afectadas, ya que gran parte de los recursos fueron utilizados en la atención de la crisis sanitaria, así como para financiar las ayudas económicas a las personas más perjudicadas ante la pérdida de sus trabajos o la reducción de sus jornadas laborales. La coyuntura influyó negativamente en la economía nacional disminuyendo la recaudación y, con ello, el ingreso de recursos a la Caja Única del Estado.

Otra de los alegatos que se informa genera el atraso es que, en algunos casos, se requiere realizar el cálculo del monto asociado a las cuotas a trasladar, a valor presente, trámite que se debe realizar cada caso por separado. Asimismo, pese a que para el 2021, la partida correspondiente de la Ley de

Presupuesto contempla recursos, son insuficientes para honrar los pagos pendientes.

Las autoridades informaron que se había presentado el proyecto de Tercer Presupuesto Extraordinario de la República y Tercera Modificación a la Ley de Presupuesto en el cual se incorporan recursos para atender el pago. En seguimiento a la información brindada, recientemente la Defensoría recibió información según la cual, el 11 de marzo del 2021 fue aprobado, en segundo debate por la Asamblea Legislativa, el proyecto de Tercer Presupuesto Extraordinario de la República y Tercera Modificación Legislativa a la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2021, en el cual se incorporan ₡1 500 000 000 00.

En cuanto a la cantidad de resoluciones administrativas pendientes de trámite por parte del Ministerio, por concepto de acreditación de cuotas, se informó que hay 330 expedientes de traslado de cuotas pendientes de resolver. En relación con el estado y cantidad de resoluciones administrativas pendientes de trámite, por concepto de adición de cuotas patronal y estatal, se informó que se tienen en proceso 205 expedientes, de los cuales 49 están asignados para preparar la resolución administrativa y los demás 156 están a la espera de que se remitan los cálculos de la Contabilidad Nacional.

Además, se encuentran pendientes 112 resoluciones administrativas de pago a la Caja Costarricense del Seguro Social por un monto de ₡95 599 759 00, cancelándose ya el monto total de ₡514 119 775 58 a la entidad aseguradora. La Defensoría continuará dando seguimiento al tema con el fin de que se realice el efectivo traslado de cuotas.

### **Atraso en solicitudes de pensión ante la CCSS.**

El derecho a la jubilación es un derecho fundamental que integra uno de los más amplios derechos a la seguridad social de las y los trabajadores. A lo largo del 2020, la Defensoría



recibió múltiples denuncias de habitantes manifestando su disconformidad frente a una importante dilación en la resolución de solicitudes de pensión en sus diferentes modalidades, como también en la resolución de los recursos de apelación –cuyo criterio debe ser emitido por la Comisión Nacional de Apelaciones– y en los dictámenes médicos indispensables para determinar si una persona se considera inválida o no, emitidos por la Comisión de Calificación de la Invalidez.

En atención a estas denuncias, se logró que se resolvieran las solicitudes y, si bien algunas respuestas institucionales no dieron la respuesta deseada al habitante, se orientó al habitante para que interpusiera los recursos ordinarios procedentes y así su derecho de defensa y de recurrir los actos administrativos.

Las denuncias recibidas fueron por disconformidades con algunas de las sucursales de la CCSS, pero en el proceso de investigación se determinó que la dilación estaba en la Comisión de Calificación de la Invalidez o en la Comisión Nacional de Apelaciones, lo que ocasiona que las sucursales no puedan resolver las solicitudes en un tiempo prudencial. No está de más aclarar también, que la Defensoría es consciente de que algunas de las dilaciones ocasionadas el año pasado fueron producto de la situación por la que atraviesa el país en razón del COVID-19. Sin embargo, también es consciente de que los atrasos ocasionan una violación al derecho de pensión que se le debe garantizar a la persona cuando cumple con los supuestos establecidos en el régimen para el cual cotiza. De esto se está dando seguimiento en el curso de 2021.

### **Protección de la persona trabajadora para plataformas digitales de servicios de reparto.**

La consulta legislativa de proyectos de ley nutre también el trabajo de la Defensoría, pues se trata de una oportunidad para advertir repercusiones que su aprobación podría ocasionar en los derechos e intereses de las y los habitantes, en este caso trabajadoras y trabajadores.

El Proyecto de Ley de protección de la persona trabajadora para plataformas digitales de servicios de reparto, propone la emisión de una ley independiente, ya no la inclusión de un capítulo al Código de Trabajo, como se establecía originalmente. No obstante, la Defensoría expresó su disconformidad con la redacción, principalmente por lo siguiente: omite una norma que establezca expresamente los derechos de las y los trabajadores de plataformas digitales; da por sentado el hecho de que la relación entre las plataformas digitales de servicios y las personas trabajadoras que hacen llegar esos bienes o servicios al consumidor final, es meramente civil-comercial y no laboral; no se utiliza el término de patrono o persona empleadora sino el de contratista; y establece la obligación del contratista de inscribir a las personas trabajadoras de plataformas digitales de servicios de reparto, como trabajadores independientes ante la CCSS. Este tipo de contratos se enmarca dentro de las denominadas zonas grises del Derecho del Trabajo, en que los elementos característicos de una relación laboral, no están claros.

Por ello, se hizo ver que el proyecto no visualiza que se hayan analizado las 18 propuestas que la OIT planteó, para garantizar el trabajo digno por medio de plataformas digitales y además de la Jurisprudencia de la Sala Segunda, que se refiere a las relaciones laborales encubiertas y la necesidad de establecer la verdadera existencia de un contrato de trabajo, tomando una serie de parámetros para diferenciar entre trabajador dependiente y autónomo. Estos parámetros fueron desarrollados en el informe 91 de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en el 2003, y dieron base a la recomendación 198, sobre la relación de trabajo, en la 95 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en el 2006.

### **Fortalecimiento de la Dirección Nacional de la Inspección del Trabajo.**

En el marco de la tutela de los derechos laborales de las y los trabajadores, la Defensoría

fue consultada sobre una iniciativa de ley que tiene por objeto el fortalecimiento de la Dirección Nacional de la Inspección del Trabajo, fortaleciéndose su función preventiva y fiscalizadora. Consciente de la importancia de que ese órgano fortalezca su papel vigilante de las condiciones laborales de las personas trabajadoras, y contribuya con la educación y promoción de sus derechos, la Defensoría no objetó la parte sustantiva del proyecto, pues en los términos planteados constituye una herramienta para investigar, corregir y sancionar, de forma oportuna, violaciones a los derechos laborales y hasta podría sancionar a los infractores en sede administrativa como una forma de evitar largos procesos judiciales, siempre bajo el principio protector de la persona trabajadora.

Asimismo, solicitó otorgar el carácter obligatorio a la medida de trasladar a la CCSS y al INS cualquier infracción laboral detectada en los centros de trabajo, con el fin de que el abordaje de la denuncia sea interinstitucional, así como el establecimiento de plazos según la fase en que se encuentre la investigación.

Además, se refirió al incumplimiento en el pago de salarios mínimos, trata de personas, trabajo infantil o trabajo forzoso, supuestos en los cuales podría sancionarse con el cierre del negocio. Se refirió también, a la creación de la Junta Administradora de Multas –con autonomía funcional–, que estaría conformada por los titulares de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, la Dirección Financiera de Presupuesto y una autoridad superior que delegaría el titular de la cartera ministerial, esta sería la encargada de realizar programas de formación, así como la promoción de desarrollo de programas de capacitación a personas empleadoras.

### Otros proyectos de ley relacionados a temas laborales

Estudiar proyectos de ley para determinar si lesionan los derechos e intereses de las y los habitantes, es una labor consustancial a la Defensoría y la emisión de criterios sobre

"(...) la Defensoría recomendó puntualmente la creación de la Escuela Laboral de la Inspección del Trabajo, la cual, sería una unidad especializada en investigación, formación y capacitación de las personas inspectoras, con el objetivo de alcanzar un equilibrio adecuado entre prevención, evaluación de riesgos y promoción de buenas prácticas relativas a la seguridad y social en el trabajo." (DHR, 2021)

iniciativas legislativas relacionadas con derechos laborales de las personas trabajadoras, permeó el trabajo institucional en esa materia durante el 2020. Los 13 criterios de ley, en temas laborales, que la Defensoría preparó para La Asamblea Legislativa incluyen (ver Tabla pág. 77):

Todas las consultas legislativas sobre iniciativas de ley le permitieron a la Defensoría advertir posibles violaciones a derechos de trabajadoras y trabajadores de Costa Rica, además de analizar y aconsejar a los y las legisladores sobre mejoras y/o debilidades del proyecto de ley.

## El Derecho a la Educación

### Educación: La Pandemia expone debilidades del sistema de urgente atención

#### Conectividad educativa

En el Segundo Informe Voluntario sobre los ODS 2020, se consigna que el porcentaje de centros educativos conectados a internet en los ciclos I y II pasó de 45,8% en el 2014 a 86,6% en el 2018. Sin embargo, la emergencia por el COVID-19 puso en evidencia la crítica situación del acceso a la tecnología y a la conectividad para los y las estudiantes que reciben servicios en el sistema educativo.

Al declararse la emergencia nacional en marzo del 2020, el Ministerio de Educación Pública (MEP) decretó la suspensión parcial de lecciones, según criterios de riesgo específicos para los centros educativos. Conjuntamente con el Ministerio de Salud, se declaró la suspensión general a nivel na-

Número del Proyecto de Ley	Nombre del Proyecto de Ley
20.873	Ley para prevenir y sancionar el acoso laboral en el sector público y privado.
20.896	Ley para la promoción, protección y derecho al trabajo de las personas adultas mayores de 45 años en condición de desempleo.
21.091	Ley contra el exceso de los salarios de los altos jerarcas del sector público y en régimen de competencia.
21.108	Adición de un nuevo capítulo décimo al título II y de un inciso al artículo 83 del Código de Trabajo, Ley n.º 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas, Ley para garantizar el respeto a la libertad de prensa de periodistas.
21.182	Reforma de los artículos 136, 142, 144 y 145 del Código de Trabajo para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras.
21.271	Modificación al régimen no contributivo, para dignificar las pensiones de la población vulnerable.
21.336	Ley marco de empleo público.
21.409	Adición de una nueva sección IV al capítulo II de la Ley Reguladora del Contrato de Seguros, Ley n.º 8956 de 17 de junio de 2011 y sus reformas, para regular los seguros de protección crediticia por desempleo.
21.520	Ley de incentivos para la generación de emprendimientos y empleo.
21.567	Ley de protección de la persona trabajadora para plataformas digitales de servicios de reparto.
21.706	Fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo.
21.917	Ley de adición de un transitorio único a la Ley de Salarios de la Administración Pública.
22.230	Reforma del inciso d) del artículo 9 de la Ley para regular el teletrabajo n.º 9738 de 18 de setiembre de 2019, para garantizar la desconexión laboral de los trabajadores.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Gestión de Intervenciones de la DHR, marzo 2021	

cional de las lecciones del sistema educativo público y privado, desde preescolar hasta la educación diversificada, como medida de contención de la propagación del COVID-19. Posteriormente, a inicios de abril y, en virtud de la suspensión de las lecciones presenciales, el MEP decidió brindar "...apoyo académico alternativo a las personas estudiantes y sus familias mediante herramientas tecnológicas que permitan la mediación pedagógica a distancia o por medio de guías, textos educativos u otros medios aca-

démicos apropiados". Además, se capacitó al personal docente para el uso de "... las herramientas académicas y de la tecnología de la información...".<sup>1</sup>

En el caso de las instituciones educativas del Subsistema de Educación Indígena, esa resolución, definió la búsqueda de "... estrategias de vinculación con cada Consejo Local de Educación Indígena (CLEI) acordes a la realidad del contexto sociocultural para que la

<sup>1</sup> Resolución N° MS-DM-2592 -2020/MEP-00713-2020

atención y acompañamiento que se adopte durante este periodo especial, sea pertinente culturalmente; esto incluye el programa itinerante de idioma y cultura. El **acompañamiento académico y la mediación pedagógica** en las instituciones del subsistema, **debe considerar las posibilidades reales de acceso a la tecnología y de conectividad a internet con que cuenta cada estudiante; (...).**" (lo destacado no corresponde al original).

En virtud de lo anterior, desde el momento en que se suspendieron las lecciones presenciales en el sistema educativo costarricense para el curso 2020, la Defensoría siguió muy de cerca acciones del MEP para garantizar la continuidad del proceso educativo y disminuir la exclusión como consecuencia de esa afectación.

Con respecto al tema de conectividad y acceso a la tecnología por parte de la población estudiantil, a finales de abril, se le solicitó a la Ministra del MEP, rendir un informe con respecto a las acciones que se estaban emprendiendo, así como la coordinación interinstitucional con otras instancias públicas como el SINART, el ICE o FONATEL, para atender a los estudiantes y docentes que presentaban en ese momento, limitaciones en el proceso de implementación de la estrategia de educación a distancia *Aprendo en casa*. Adicionalmente, se solicitó información con respecto a poblaciones vulnerables como estudiantes con discapacidad e indígenas.

El MEP describió las acciones realizadas para cerrar las brechas de desigualdad e inequidad, en el proceso educativo a raíz de la situación de emergencia que enfrenta el país. Se identificaron los siguientes cuatro escenarios en que se encontraban las personas estudiantes:

1. Estudiantes con acceso a internet y dispositivo en casa.
2. Estudiantes que cuentan con dispositivo y con acceso a internet reducido o limitado.
- 3.

4. Estudiantes que cuentan con dispositivos tecnológicos y sin conectividad.

5. Estudiantes que no poseen dispositivos tecnológicos ni conectividad.

El MEP emitió la circular DVM-AC-0006-2020 sobre las "Orientaciones para el apoyo educativo a distancia" en el contexto de la emergencia nacional, el abordaje educativo a través de las Guías de Trabajo Autónomo (GTA) y otras herramientas disponibles a nivel tecnológico. Se informó, además, sobre la articulación interinstitucional, la participación de SINART y la UNED para la producción y difusión de programas televisivos y la oferta de recursos didácticos educativos.

Con respecto al diagnóstico de acceso a la tecnología, a partir del mapeo de conectividad con que contaba el MEP, se analizó la situación de los centros educativos y no de los hogares de la población estudiantil. En el caso de los territorios indígenas, la mayoría se encontraban en el escenario 4. Particularmente, para los y las estudiantes de territorios indígenas, el MEP trabajó un plan específico mediante el apoyo del Departamento de Educación Intercultural, abordado a través de siete Direcciones Regionales en Educación, a saber: Sulá, Grande de Térraba, Coto, Turrialba, Puriscal, Norte – Norte y Nicoya, sustentado principalmente en recursos impresos, por las limitaciones de acceso a la energía eléctrica, así como en la infraestructura de conexión a internet en esos territorios.

En junio se recibió el diagnóstico de acceso a la tecnología vinculado con la implementación de la estrategia *Aprendo en casa*. El reporte muestra la situación de 430.870 estudiantes de un total de 1.184.112 que se encontraban matriculados (respondió el 41,45% del total de centros educativos del país). A partir de los hallazgos en el censo, se observó que las poblaciones estudiantiles ubicadas en el Valle Central poseían mejores condiciones para el acceso a conectividad y dispositivos, frente a aquellas alejadas de esta región.

Paralelamente, en el marco del trámite de proyectos de ley que buscaban destinar recursos de FONATEL para la atención de necesidades surgidas a partir de la pandemia, en junio de 2020, la Defensoría le solicitó a la dirección de ese Fondo informar sobre la participación efectiva de FONATEL en el Proyecto Nacional de Informática Educativa (PRONIE) ejecutado entre el MEP y la Fundación Omar Dengo, así como en la implementación de la Red Educativa del Bicentenario. Se solicitó indicar el aporte de FONATEL a la estrategia *Aprendo en casa*, la proyección a corto y mediano plazo, así como información sobre *el Programa de los Hogares Conectados*.

La respuesta de la SUTEL a inicios de julio del 2020, indicó que con respecto al tema educativo y en cumplimiento de las metas y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), se ejecutan cuatro programas: (1) Comunidades Conectadas, (2) Hogares Conectados, (3) Centros Públicos Conectados y (4) Espacios Públicos Conectados, de manera específica se indicó lo siguiente:

- Según la SUTEL, los proyectos que están en ejecución y en cumplimiento del PNDT 2015-2021, tienen compromisos de fondos proyectados del 2020 al 2027.
- Con respecto a la participación de FONATEL en el Proyecto Nacional de Informática Educativa (PRONIE), se indicó que, durante los años 2017 y 2018, la SUTEL trabajó en conjunto con el MEP, en el planteamiento de un proyecto de red educativa, para incorporarlo en el PNDT. Sin embargo, la administración 2018-2022, el Poder Ejecutivo decidió suscribir un convenio con la Fundación Omar Dengo para la ejecución de un proyecto de "Red Educativa del Bicentenario". Durante el 2019 e inicios del 2020, la SUTEL se incorporó en las mesas de trabajo de ese proyecto, para valorar la posibilidad de financiar parte de esa red con los fondos de FONATEL, como paso previo a la incorporación de una meta específica en el PNDT.

A partir de las mesas de trabajo y las solicitudes de información del MICITT, el Consejo de la SUTEL adoptó el acuerdo 001-042-2020 del 2 de junio de 2020, mediante el cual se remitió a la rectoría el informe técnico, en el cual se propuso el apoyo en la ejecución de la Red Educativa del Bicentenario, por medio de los Programas 1: Comunidades Conectadas y 4: Espacios Públicos Conectados, para conectar 2372 centros educativos del MEP, con un costo total estimado en 145 millones de dólares.

- La SUTEL también indicó que, al mes de abril del 2020, el Programa Comunidades Conectadas había brindado conexión a internet a 1.063 centros educativos del MEP de un total de 1.139 centros de prestación de servicios públicos conectados (incluidos CEN-CINAI y MICITT). Con respecto a la brecha digital en relación con el diagnóstico preliminar que indicó que al menos el 50% de la población estudiantil no contaba con acceso a dispositivos tecnológicos o a conectividad, la SUTEL indicó que el tema de la educación es una prioridad como parte de los proyectos que ejecuta este fondo.
- En cuanto al Programa Hogares Conectados desde la formulación, se consideró para la selección de las familias que hace el IMAS, aquellos hogares con estudiantes menores en edad. Al mes de abril del 2020, en los 137.192 hogares cubiertos por el programa, se atendieron a 224.202 estudiantes menores en edad.
- Para el Programa Centros Públicos Equipados, se destinaron 16,8 millones de dólares para la entrega de 36.831 dispositivos en todo el país, a centros educativos del MEP, CECI del MICITT, CEN-CINAI del Ministerio de Salud, y EBAIS de la CCSS. En el caso del MEP, se entregaron 26.000 dispositivos que fueron requeridos por sus programas pedagógicos y entregados en los centros educativos según lo solicitó la institución.
- Con el Programa Espacios Públicos Conectados, se pretende brindar acceso



a Internet gratuito en 513 espacios seleccionados por medio de tecnología WiFi. Al mes de abril del 2020, la SUTEL informó que existían 359 espacios conectados. Desde el inicio de la ejecución del programa, se indicó que aproximadamente 425 mil usuarios eran estudiantes (según las encuestas de uso aplicadas).

- A modo de resumen, la SUTEL indicó que por medio de FONATEL se han realizado aportes a la educación costarricense como los siguientes: 521 torres en operación; 1063 centros educativos con Internet; 26388 dispositivos entregados a centros educativos; 335 centros educativos con dispositivos; 224202 niños y niñas en los hogares conectados; y 326940 estudiantes usuarios de las Zonas de Internet Inalámbrico.
- Del informe de la SUTEL, se observó la propuesta de ampliar en 61500 hogares adicionales, la meta del *Programa Hogares Conectados*, proyectando aumentar la cobertura en 101000 estudiantes.

Adicionalmente, mediante el oficio DH-DNA-0670-2020, la Defensoría, solicitó al MEP y a FONATEL información específica sobre las condiciones en que se encontraban las y los estudiantes en Talamanca. El MEP informó que 28763 personas estudiantes se encontraban matriculadas en Talamanca, de las cuales el 20.4% contaban con acceso a Internet y dispositivo en casa (escenario 1), el 17.1% contaban con dispositivo y con acceso a internet reducido o limitado (escenario 2); el 15.4% contaban con dispositivos tecnológicos y sin conectividad (escenario 3) y el 47.1% no poseen dispositivos tecnológicos ni conectividad (escenario 4).

En virtud de lo anterior, se informó que se habían realizado acciones de coordinación con padres y madres de familia; programas en emisoras locales; audios en idioma Bribri y Cabécar; la entrega de las Guías de Trabajo Autónomo (GTA) se encuentra en un porcentaje de 95% y 98% y se entregan con los alimentos y libros. Se indicó que en la zona existían limitaciones regionales en infraes-

tructura tecnológica, conectividad y contextualización de la educación a distancia en territorios indígenas. Además, se indicó que el Proyecto Hogares Conectados, no había logrado avances significativos en los territorios indígenas que atiende la Dirección Regional de Educación Sulá.

Por parte de FONATEL, se indicó que en enero y febrero del 2020, se realizaron mesas de trabajo conjunto entre la SUTEL y el MICITT con el objetivo de abordar escenarios de ajuste a las metas del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021. En estas mesas de trabajo, se analizaron dos escenarios para el ajuste de la Meta 5, del *Programa Hogares Conectados*, de manera que se incrementara la meta del PNDT.

Mediante el informe técnico MICITT-DEMT-INF-008-2020 del 9 de julio del 2020, el MICITT reitera a SUTEL el ajuste de la Meta 5 al 2021, el objetivo de evitar la generación de mayores atrasos en el proceso de reactivación del *Programa Hogares Conectados*, en una coyuntura particularmente compleja para el país y, en especial para las personas en situación de vulnerabilidad, debido a la crisis sanitaria y socioeconómica generada por el COVID-19. Una vez contextualizado el proceso de ajuste del alcance de la meta 5 del PNDT, la SUTEL respondió sobre el *Programa Hogares Conectados* lo siguiente:

- Con los proyectos que se ejecutan en el Programa Comunidades Conectadas, se busca extender la infraestructura de telecomunicaciones hasta los territorios indígenas, de manera que cuenten con disposición de esos servicios. Además, se cubre con recurso del Fondo, el acceso a Internet de centros educativos, CEN-CINAI y CECI de la zona. Informa además que los proyectos fueron planteados a través de un proceso de información y participación con los pueblos indígenas, de conformidad con el Convenio de la OIT 169, llevado a cabo desde el año 2015.
- Se indicó que en el territorio indígena de China Kichá, se atendería mediante una ampliación del proyecto adjudic-

cado para el cantón de Pérez Zeledón, y el territorio indígena Maleku, contaba con cobertura parcial como parte del proyecto desarrollado en el cantón de Guatuso.

- En el caso de la Comunidad Indígena de Talamanca, se indicó que en el contrato 001-2020 del Programa Comunidades Conectadas, se incluyen los territorios indígenas de Bribri de Talamanca y Cabécar de Talamanca. En el marco del Programa Hogares Conectados, la propuesta de incremento de la Meta 5 promovida por el Consejo de la SUTEL ante el MICITT, incluía 1500 hogares de 15 territorios indígenas. No obstante, el incremento en esa meta, según lo definido por el MICITT, se incluyeron 46462 hogares nuevos de los quintiles de ingreso 1 y 2 y deciles de ingreso del 1 al 4, priorizando las zonas costeras y fronterizas.

Posteriormente, en octubre 2020 la Defensoría solicitó al MEP, entre otros temas, información relacionada con las estrategias para incrementar la conectividad en el curso lectivo 2020 y de cara al inicio del curso lectivo 2021,

planes y metas específicas en dotación de dispositivos, así como de conectividad, para beneficiar a los estudiantes que se encontraban en los escenarios 3 y 4. En noviembre, el MEP informó que, a partir de la primera consulta a centros educativos sobre la posible cantidad de estudiantes en cada escenario (mayo 2020), se identificaron 281 mil estudiantes en el llamado escenario 3 y otros 254 mil estudiantes en el escenario 4, para un total de aproximadamente 535 mil estudiantes sin conectividad.

Con el propósito de depurar la información y planificar estrategias de atención individualizada para cada estudiante, se habilitó la herramienta digital Sistema de Información General de Centros Educativos (SIGECE), de manera que cada centro educativo pudiera actualizar los datos de manera individual y “únicamente con fines de gestión administrativa”. Fue así como se obtuvo información sobre las posibilidades de acceso y conectividad de las personas estudiantes al 28 de julio del 2021:

### Distribución de estudiantes por escenario (al 28 de julio del 2020)

Escenario	Descripción de escenario	Total de estudiantes	%
Escenario 0	Sin reporte	83,524	7,8
Escenario 1	Estudiantes con acceso a Internet y dispositivo en casa	314,537	29.3
Escenario 2	Estudiantes que cuentan con dispositivo y acceso a internet reducido o limitado	300.431	28.0
Escenario 3	Estudiantes que cuentan con dispositivos y tecnología sin conectividad	143,482	13.4
Escenario 4	Estudiantes que no poseen dispositivos tecnológicos ni conectividad	231,889	21.6
Tota general		1,073,683	100

Fuente: Oficio UPRE 452-2020. Jefatura de la Unidad para la permanencia, reincorporación y éxito educativo.

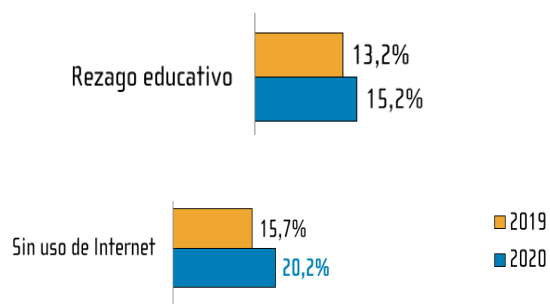
De la tabla anterior se desprende que únicamente el 29.3% de las personas estudiantes cuenta con las condiciones adecuadas para acceder a una educación a distancia con dispositivos y conectividad (escenario 1). Si bien los 300.431 estudiantes del escenario 2, tienen alguna posibilidad de conectividad “limitada” (ya que cuentan con dispositivos y acceso reducido o limitado a internet), la situación de mayor vulnerabilidad la presentan aproximadamente 375.371 estudiantes que no tienen posibilidad de conectividad (143.482 en escenario 3 y 231.889 en escenario 4).

También se informó que, a través del trabajo conjunto entre el MEP, MICITT, IMAS y la SUTEL, 215 mil estudiantes en situación de pobreza o vulnerabilidad recibirían internet en 147 mil hogares, por medio del *Programa Hogares Conectados*, con un requerimiento de 133 mil dispositivos, con cargo al FONATEL. De manera que esos 215 mil estudiantes, serían los nuevos beneficiarios del *Programa Hogares Conectados*, según la inclusión de nuevas metas incorporadas en el PNNDT.

Ahora bien, la emergencia nacional por el COVID-19, mostró deficiencias y debilidades, pero particularmente oportunidades de mejora para el desarrollo nacional, aspectos al que no es ajeno el sistema educativo. Así, el Programa Estado de la Nación señaló que *“... la pandemia ha dejado en evidencia problemas que veníamos arrastrando, pero también genera oportunidades inéditas para resolverlos. Hoy más que nunca queda claro que una buena conectividad es un derecho fundamental de todas las personas. Para lograrlo se requiere actuar rápido y con visión estratégica. (...) el gobierno podría valorar crear con fondos del FONATEL un “Bono de Conectividad” para atender la crisis educativa que les permita a las familias pobres, con estudiantes y residentes en las regiones periféricas, adquirir un paquete de conectividad fija de alta velocidad (Sasso, 2020), con el cual puedan integrarse. Las soluciones están a la vista, concretarlas con sentido de urgencia es lo que necesitamos, especialmente si*

*queremos que ningún niño, niña y adolescente se quede atrás”*<sup>2</sup>.

En ese sentido, los resultados de la ENAHO 2020 revelan la situación al mostrar el aumento del rezago educativo y de la carencia de servicio de internet como elementos que incidieron en el aumento la pobreza:



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares, octubre 2020.

Conocedora de esta realidad, la Defensoría solicitó al Ministro de Ciencia y Tecnología un informe sobre la preparación del tercer Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNNDT), que regirá a partir del año 2022 dado que la vigencia del actual PNNDT finaliza en mayo de 2021. Se solicitó la hoja de ruta y el cronograma de formulación del plan en cuestión, así como los espacios en que los distintos actores sociales e institucionales involucradas podrán participar y realimentar dicho plan. Esto por cuanto el plan es fundamental para la asignación de los recursos financieros del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) y hacer efectivo el acceso universal, servicio universal y solidaridad para todos los grupos y poblaciones del país, según se establece la Ley General de Telecomunicaciones.

Para la Defensoría de los Habitantes, es urgente e impostergable que el Estado realice todos los esfuerzos necesarios para garantizar el derecho fundamental a la educación, incluyendo las metas del ODS 4, relacionadas con una educación de calidad, en general, y en particular para aquellas poblaciones de

2 Román Vega Isabel y Lentini Gilli Valeria. Artículo “Brecha digital y desigualdades territoriales afectan acceso a la educación”. Estado de la Nación. 21 de julio del 2020.

estudiantes sin conectividad o conectividad limitada. Ello, de forma que puedan contar con dicho servicio de manera universal y de acceso permanente, y se atiendan las necesidades reales y específicas para cada población (disponibilidad de energía eléctrica, conectividad, dispositivos, programas informáticos especializados, etc.). En este sentido, es de especial relevancia la situación de las y los estudiantes indígenas o quienes presentan algún tipo de discapacidad.

### Infraestructura educativa

La Defensoría de los Habitantes, durante los últimos años, ha hecho énfasis en la importancia de una adecuada infraestructura educativa para el pleno ejercicio del derecho a la educación. Claramente, la educación es un factor fundamental a la hora de medir el desarrollo de los Estados, además de incidir directamente en la disminución de la pobreza, esto por ser el principal instrumento para la movilidad social ascendente.

“Reiteradamente, la Defensoría ha planteado al MEP la importancia de contar con una infraestructura educativa de calidad para el adecuado desarrollo del proceso de enseñanza, ya que existe una relación estrecha entre el ambiente de estudio, la capacidad del aprendizaje y el rendimiento.” (DHR, 2021)

La inadecuada condición física de las estructuras de escuelas y colegios, la falta de equipo, de aulas, de tecnología, de espacios recreativos e, incluso, la falta de acceso en agua potable y servicios sanitarios en muchos centros, son situaciones que muchos niños, niñas y adolescentes; afrontan constantemente al ir a su lugar de estudio y que se han constituido en una violación sistemática a su derecho a la educación, a la salud y a un ambiente sano.

Los ODS y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, cuyo objetivo 4 plantea que los Estados deben avanzar en «*garantizar una*

*educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida*», establece dos metas: la 4.1, que establece el compromiso de asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes concluyan el ciclo educativo, cuya enseñanza debe ser equitativa y de calidad y, la 4.a que refiere, específicamente, a la construcción y adecuación de las instalaciones educativas que deben tener en cuenta “*las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género*”, y ofrecer “*entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos*”.

Lamentablemente, el II Informe Nacional Voluntario 2020, rendido por el Estado costarricense, respecto al cumplimiento de los ODS, no hace referencia al avance en el cumplimiento de la infraestructura educativa, pese a ser un pilar fundamental. Esto genera una grave preocupación para la Defensoría, porque es constante el ingreso de denuncias que evidencian las condiciones deplorables en la que se encuentran una parte importante de la niñez y adolescencia costarricense. Esto se hace visible en el alto número de órdenes sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud. De la información brindada por el Ministerio de Salud, en mayo de 2020 había un total de 849 órdenes sanitarias, giradas por deficiencias en escuelas y colegios. Y en estado de incumplimiento había un total de 607 órdenes sanitarias.

A pesar de lo anterior, la Defensoría toma nota de la reestructuración en la organización de la Dirección de la Infraestructura Educativa (DIE) del MEP, la cual se finiquitó en setiembre del 2020, y a la cual la Defensoría ha dado seguimiento desde su formulación y seguirá pendiente de su eficacia. Lamentablemente, debido a las circunstancias sanitarias del 2020, no se pudo valorar el impacto real de esta modificación. En primer lugar, debido a lo reciente de su instauración, pero también a la afectación económica derivada de la emergencia por el COVID-19, ya que un total de ₡7.484. 509,508,00 fueron redirigidos para atender aspectos relacionados con la emergencia, por lo tanto, afectando la adquisi-

ción de equipo mobiliario y las transferencias a las juntas de educación y administrativas.

Este debilitamiento en el presupuesto de la infraestructura escolar, se presentó nuevamente en el Presupuesto de la República aprobado por la Asamblea Legislativa para el periodo 2021. Aun cuando estos recortes se dan en el contexto de una crisis fiscal, no se toma en cuenta, el grave estado de la infraestructura educativa a la hora de valorar cualquier tipo de reducción presupuestaria. Entre las subpartidas afectadas, se encuentra una reducción de 671 millones para equipo y mobiliario, 7 mil millones en el rubro destinado a edificios, lo cual representa un 50% de lo solicitado por el MEP, así como un recorte presupuestario de 1600 millones de colones dirigidos a las Juntas de Educación y Administrativas, equivalente también al 50% de lo solicitado.

Si bien el MEP se encuentra realizando esfuerzos para conseguir otras fuentes de financiamiento, por medio de alianzas público privadas o préstamos con entidades internacionales; lo cierto es que estas medidas difícilmente podrán satisfacer de forma plena las necesidades urgentes de los centros educativos.

La gravedad de la situación se refleja en lo manifestado por la Dirección de Infraestructura Educativa, en el oficio DVM-A-DIE-0303-2021 del 26 de febrero de 2021, al decir que, en razón de los recortes presupuestarios, se estará delimitando la atención de las órdenes sanitarias a las obras estrictamente necesarias para la prestación del servicio. Ello limita el derecho humano a la educación de miles de niños, niñas y jóvenes, a un servicio de subsistencia, sin parámetros de calidad.

Esta instancia Defensora considera que es indispensable el compromiso de las autoridades, tanto del Poder Ejecutivo, como de la Asamblea Legislativa, para buscar opciones reales, particularmente de índole presupuestaria que permitan avanzar de forma real, efectiva y eficiente en un programa continuo

de infraestructura educativa, orientado a la construcción, mejora y mantenimiento de los diferentes centros educativos del país. Ello, con el fin de garantizar los derechos humanos de esta población y cumplir con los ODS, en especial el ODS 4, pero también con el ODS 1, la erradicación de la pobreza, pues la simbiosis entre educación y pobreza es innegable.

### **Educación inclusiva para personas con discapacidad**

En el marco del ODS 4, el cual insta a los Estados a implementar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todas las personas, en febrero 2021 la Defensoría emitió un Informe<sup>3</sup> dirigido a la Ministra de Educación sobre el tema del cumplimiento de las normas de educación inclusiva de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), así como del Decreto Ejecutivo N° 4095-MEP Establecimiento de la Inclusión y la Accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Entre los hallazgos más importantes de esta investigación, se encuentran: la existencia de normas reglamentarias que restringen el acceso de estudiantes con discapacidad al Sistema General de Educación (educación regular), la insuficiencia de capacitación al personal docente y administrativo sobre el tema de educación inclusiva, la falta de un inventario de las escuelas y colegios intervenidos que cumplen con las normas técnicas de accesibilidad al espacio físico, el subsidio para estudiantes con discapacidad no garantiza que cuenten efectivamente con transporte accesible. Asimismo, se encontró que, si bien se han tomado medidas para hacer flexibles los planes de estudio, éstas han sido un mecanismo correctivo del sistema de educación; sin embargo, no toca la esencia del sistema y no se brindan ajustes razonables

<sup>3</sup> Expediente 283824-2019-SI, oficio N° 01551-2021-DHR, febrero 2021. Investigación a cargo de la Dirección de Niñez y Adolescencia y del Mecanismo Nacional de Supervisión de la CDPD



al estudiantado con discapacidad. Entre las recomendaciones dirigidas al MEP se encuentran:

1. Proceder a gestionar la derogación del inciso e) del artículo 10 y los incisos d) y e) del artículo 12 del Decreto 40529-MEP, Reglamento de Matrícula y Traslado; porque establecen restricciones al acceso de estudiantes con discapacidad al Sistema General de Educación y el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 40955, por ser contrarias a la CDPD.
2. Incorporar dentro de la normativa interna del MEP, los ajustes razonables en los términos establecidos en la CDPD y la CDN
3. Girar instrucciones a los centros educativos a fin de que las comunicaciones generales, entre otros, sean accesibles para las personas con discapacidad sensorial.
4. En cuanto a la planificación estratégica, se recomendó destinar recursos para brindar apoyos a las personas no videntes o con baja visión de las zonas rurales en cuanto a los modos y medios para la comunicación, la orientación y movilidad que requieren.
5. Elaborar y aplicar un plan de capacitación sistemático y continuo dirigido al personal docente y administrativo de los centros de enseñanza, sobre los principios y valores de la educación inclusiva y la transición de estudiantes con discapacidad, de la educación especial al sistema regular, el cual abarque todas las regiones del país y garantice la mayor cobertura de profesores de las diferentes direcciones educativas.

Asimismo, al Consejo Superior de Educación se le recomendó preparar una política de

educación inclusiva que contemple los aspectos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, según lo dispuesto en el artículo 24 de la CDPD. Para las carreras docentes universitarias, se recomendó al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), emitir directrices sobre el contenido de las carreras de educación, en el tanto incluyan los nuevos paradigmas de educación inclusiva. Cabe destacar que, han sido bien recibidas las recomendaciones en el MEP y que la Defensoría de los Habitantes mantiene en seguimiento su cumplimiento.

“En cuanto a la infraestructura, se pudo constatar que la mayoría de centros educativos no cumplían con la Ley 7600, por lo que se recomendó informar a la Defensoría sobre la elaboración del inventario de infraestructura nacional, específicamente en cuanto a las medidas ejecutadas para cumplir con las normas de accesibilidad.” (DHR, 2021)





# Capítulo 4

## Democracia, Paz Social y Diálogo.

## Capítulo 4

# Democracia, Paz Social y Diálogo.



Desde el inicio de la emergencia sanitaria del COVID-19, se han tenido que asumir cambios socioculturales para resguardar la integridad y la vida de millones de habitantes del mundo. Se volvió cotidiano, el distanciamiento físico y social, el encierro, que modificaron las actitudes y el estado de salud de muchas personas.

La situación dejó al descubierto, de forma significativa las desigualdades sociales y así una realidad, el incumplimiento sostenido por parte del Estado de sus obligaciones en materia de derechos humanos, especialmente aquellas dirigidas a sectores de la población que históricamente han sufrido los procesos de discriminación y exclusión social que se reflejan en las posibilidades u obstáculos del país de contar con un desarrollo sostenible e inclusivo. La pandemia, lo que ha hecho es desnudar hondas heridas de desigualdad que no fueron atendidas previamente.

La adopción de medidas estandarizadas, que parten de la creencia de una única realidad común en la población, niega las diferencias existentes y de esta forma, también niega los efectos diferenciados que estas tiene en la población, incluida la posibilidad de atender a las medidas preventivas que han sido solicitadas a la sociedad. Esta visión, por ejemplo, ha invisibilizado la realidad de

muchas personas, para quienes los espacios familiares o íntimos, lejos de ser lugares de protección o seguridad, son espacios donde se vive la violencia, pero para otros el pedir el lavado de manos donde los hogares no tienen agua potable, o exigir mascarillas cuando las familias no tienen la capacidad de comprarlas.

Por otra parte, los errores que se presentan en la transmisión de la información sobre las medidas que se adoptan, la opacidad en cuanto a las razones técnicas de estas medidas y la ausencia de un diálogo con los diversos sectores de la población que están siendo afectados; derivan -en no pocos casos- en la agudización de los conflictos sociales y colaboran en la polarización de las comunidades. Lo más grave, es que esta polarización, -preexistente a la pandemia- también afecta la eficacia de las medidas que se adoptan. Por ello, ante la crisis que vivimos, lejos de justificar la ausencia del diálogo social y la participación ciudadana por la crisis sanitaria, la realidad demuestra que estos mecanismos son ahora, más importantes que nunca para así lograr un desarrollo sostenible y la generación de sociedades inclusivas y resilientes.

## 1. Discriminación y poblaciones específicas

Las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5, 10 y 16, se ven comprometidas con la persistencia de diferentes formas de discriminación hacia las personas, por sus condiciones personales o situaciones particulares de vida. La discriminación estructural arraigada en la normalidad dominante, se ha fortalecido con la pandemia del COVID-19, pues ha perjudicado más a quienes ya enfrentaban la exclusión de oportunidades, profundizando la desigualdad social y la pobreza.

### 1.1 Pueblos indígenas

#### Mecanismo de Consulta a los Pueblos Indígenas.

Este mecanismo presenta un alarmante estancamiento y en los últimos meses ha tenido un serio retroceso. A la fecha, no existe un solo funcionario designado en la UTCI por lo que las competencias designadas al Mecanismo, las está atendiendo en recargo la Directora de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC). A esta dependencia se encuentra adscrita. Se ha informado sobre la presunta contratación de una persona oficinista y de una persona bachiller en Antropología, pero persiste la inquietud sobre el mínimo personal asignado a la Unidad y la imposibilidad real que conlleva para el cumplimiento de las funciones asignadas. Mientras este mecanismo no sea una realidad concreta, la meta del ODS 16, sobre *"garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades"*, será solo una aspiración para los pueblos Indígenas y un incumplimiento por parte del Estado.

#### Instancias territoriales de consulta.

En el 2020 se conformó solo la Instancia territorial de Keköldi. Es comprensible que por la pandemia se suspendieran las actividades durante varios meses, pero resulta

preocupante este mínimo avance, dada la importancia de estas instancias en los procesos de consulta. Asimismo, de acuerdo con el informe brindado por DINARAC<sup>1</sup> llama la atención que transcurridos 4 meses desde la formalización de la consultoría del BCIE, solo se hayan realizado cuatro actividades informativas en los territorios sujetos de la contratación.

Al igual, es recientemente que se están publicitando los criterios emitidos por la Unidad Técnica sobre los procesos de consulta, en la web institucional. Y respecto a los procesos de consulta, en trámite, suspendidos y cerrados; el informe recibido genera serias interrogantes sobre la conceptualización, interpretación y aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada por parte de la UTCI, así como sobre sus competencias.

En general, para la atención a la pandemia del COVID-19, se emitieron observaciones al Servicio Nacional de Vigilancia Aérea para que adoptaran medidas sanitarias para el ingreso a los Territorios Indígenas de difícil y mediano acceso. Se le recordó a DINADECO la vigencia de medidas sanitarias dada la convocatoria a asamblea de la ADI de Térraba y se realizaron gestiones ante el AyA y la CNE para que se atendiera a comunidades y centros educativos indígenas del cantón de Buenos Aires que no contaban con acceso a agua potable.

#### Derecho de las mujeres indígenas a la participación en la vida política y social.

En setiembre de 2019, la Asamblea General de la CONAI designó la Junta Directiva para el período 2019-2021, conformada por seis hombres y una mujer. Dado que la conformación no reflejaba la paridad de género, interpusieron un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional. La Defensoría presentó un Informe Técnico para Mejor Proveer, haciendo énfasis en que se debe garantizar en las ADIS, la exigencia de conformar una

<sup>1</sup> Oficio DNRAC- UTCI 06- 2021 fechado 04 de marzo del 2021, suscrito por la Sra. Laura Ávila Bolaños, Directora Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.



"Al igual que sucede en las esferas de la vida política y empresarial; las mujeres indígenas enfrentan obstáculos para participar efectivamente en la toma de decisiones y para generar liderazgos a lo interno de las organizaciones sociales. Todo ello tiene un efecto directo en el ejercicio de los derechos a la participación social y política de las mujeres, en todos los ámbitos en los que se desarrolle." (DHR, 2021)

nómina que respete el principio de paridad, para que se garantice que las mujeres sean nombradas como delegadas en la primera etapa del proceso, posibilitando que la composición final de la Junta Directiva cumpla con la paridad de género que exige el marco convencional y la Ley N° 8901.

Aunque la Sala Constitucional declaró sin lugar el Amparo, estableció responsabilidades para la CONAI, y señaló que para que la conformación paritaria de la Junta Directiva sea una realidad *"se debe incentivar la participación desde las comunidades y las Asociaciones de Desarrollo (...) de modo que los responsables de acordar la integración de las nóminas de candidatos (as) o delegados (as), a la Junta Directiva, promuevan desde allí, desde las bases, el interés y la participación femenina y puedan presentar o entregar una nómina con representación proporcional de mujeres y hombres."*

*Asertivamente, la Sala señaló que el proceso de promoción y concientización de la importancia de la participación y representación de las mujeres indígenas en la Junta Directiva de CONAI, "debe emprenderse de inmediato, de modo que para la próxima integración necesariamente se refleje una representación paritaria y equitativa entre mujeres y hombres. Para ello la CONAI deberá acordar las instancias de coordinación que sean oportunas y necesarias entre las distintas instituciones y órganos del Estado, y adoptar las demás medidas adecuadas para garantizar la efectiva participación de las mujeres en todos los procesos de selección, en resguardar*

*do de la paridad de género, para garantizar esta de forma progresiva en la conformación de dicha Junta."* (Voto 2020-014310.)

En marzo del 2021, la CONAI informó que en cumplimiento estaba realizando reuniones con las asociaciones de desarrollo integral indígena (ADII), llamado a las ADII para que garanticen la participación paritaria, mediante convocatoria a través de medio periodístico y de manera directa y coordinando con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), para diseñar una ruta de trabajo con las comunidades.

La Defensoría velará para que se garantice la paridad de género en la Junta Directiva de CONAI, en aras de hacer realidad la meta del ODS 5: *"Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisivos en la vida política, económica y pública."*

## 1.2 Personas afrodescendientes

### Recomendaciones del CERD contra el racismo.

La Defensoría realizó una sistematización de todas las Observaciones Finales emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) al país y de los informes presentados por el Estado, al CERD y al EPU, para verificar el grado de cumplimiento.

Con base en el análisis de los informes de las instituciones estatales, cuyas competencias las obligan a cumplir las recomendaciones del CERD, el estado de cumplimiento es el siguiente:

- Desde 1970, el Estado reiteradamente ha incumplido la recomendación de sancionar penalmente la discriminación racial de manera que sea proporcional a la gravedad de la conducta. Inicialmente porque se consideraba que en el país no había racismo, y en la actualidad, aunque se ha reconoci-

do su existencia, el mismo racismo impide la aprobación de sanciones en su contra.

- No se observan acciones afirmativas concretas en favor de la población afrocostarricense para superar la desigualdad.
- No se han emprendido acciones afirmativas para garantizar fuentes de empleo digno (técnico y profesional) para las y los jóvenes afrodescendientes. Esta persistencia discriminatoria (...) impide al país avanzar hacia el cumplimiento de las metas del ODS 10, pues no se reducen estas desigualdades.
- El proceso de elaboración de la Política Nacional para la Población Afrodescendiente, a cargo del Comisionado de Asuntos Afrodescendientes, en conjunto con la Primera Vicepresidenta de la República, se mantiene en trámite.
- Al 1 de marzo del 2021 la Cancillería no había concluido la evaluación del primer Plan de Acción de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia (previsto para finales de marzo), por lo que la elaboración del segundo está prevista para el mes de junio.
- Aunque es necesario realizar un proceso de consulta con la comunidad afrodescendiente de Cocles, en el Caribe Sur, no se han emprendido un proceso de consulta ajustado a los parámetros del Convenio 169. El Estado no ha reconocido formalmente el derecho a la consulta y a las tierras tradicionales a la población afrodescendiente.

En febrero del 2019, el Gobierno de la República conformó la *“Mesa Caribe: por el diálogo, el progreso económico y la inclusión social de la provincia de Limón”*, en la cual la Defensoría ha participado como “Observadora”. Al igual que lo hizo la administración gubernamental anterior, con el *Programa Costa Rica desde el Caribe*, las propuestas de esta Mesa son las mismas que están contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, que están dirigidas a toda la población nacional, no están focalizadas específicamente en las necesidades y

derechos de la población afrodescendiente, por lo que no pueden considerarse como medidas de cumplimiento a las recomendaciones del CERD, que sí son específicas para esa población.

En todo caso, desde el 2019, el Ministerio de Trabajo y JAPDEVA plantearon algunos proyectos para paliar los graves efectos ocasionados en el empleo, por la entrada en operaciones de la nueva Terminal de Contenedores, el desmantelamiento de JAPDEVA y ahora la pandemia del Covid-19; sin embargo, a la fecha esos proyectos no han pasado de la etapa de diagnóstico y planeamiento.

### 1.3 Personas migrantes y refugiadas

#### Estatus migratorio para no refugiados.

La Defensoría insistió ante las autoridades migratorias que analizaran la posibilidad de definir una nueva categoría migratoria para garantizar la protección internacional de quienes huyen en resguardo de su vida y libertad, pero que no califican como refugiados, por lo que quedaban indocumentados en el país y sin posibilidad de regresar al suyo. En diciembre del 2020, la Dirección de Migración emitió la “categoría especial temporal de protección complementaria para personas venezolanas, nicaragüenses y cubanas a quienes se les haya denegado su solicitud de refugio” (Resolución N° DJUR-0190-12-2020-JM). Este estatus se otorga libre de condición y el plazo para solicitarla se extendió al 15 de diciembre del 2021.

Situaciones de detención de migrantes. Dadas las restricciones sanitarias para realizar inspecciones presenciales en el Centro de Aprehensión Migratoria; se propuso a las autoridades migratorias hacer recorridos virtuales por las oficinas y celdas para verificar las condiciones. Dada la anuencia, durante el 2020 mediante video llamadas se monitorearon las condiciones de detención migratoria y laborales del personal de Migración. A la vez, se está dando seguimiento al proceso de revisión de la normativa regulatoria de los

centros de aprehensión, para que incluyan garantías reales de protección a los derechos fundamentales.

Efectos directos de la pandemia del COVID-19. En marzo del 2020, la Dirección de Migración y Extranjería cerró la atención al público, impidiendo la presentación de nuevas solicitudes hasta el mes de octubre. La atención al público se reactivó por medio de un sistema de citas, al número 1311 o por la página web. El costo de la llamada es de ₡300 el minuto, por lo que las llamadas que duran más de 15 minutos convierten en oneroso el trámite. Además, el aforo de un 20% en las oficinas de Migración provoca que las citas se otorguen para varios meses después. Por si fuera poco, el plazo para la resolución de las solicitudes de refugio y de las otras categorías migratorias supera el año. Esto coloca a las personas interesadas en estado de indefensión e inseguridad jurídica.

#### 1.4 Personas privadas de libertad

Sobrepoblación y el hacinamiento. Los servicios especializados (salud, educación, trabajo, capacitación, entre otros) que deben garantizarse a la población penitenciaria son los que se han visto más afectados por la sobrepoblación y las medidas presupuestarias impuestas por el Gobierno para reducir el Estado, pues existe una desproporción entre la cantidad de personas reclusas y la cantidad de personal técnico, administrativo y policial.

En consecuencia, las valoraciones técnicas y la atención profesional especializada (orientación, psicología, trabajo social, jurídicos, entre otros), se han visto sumamente afectados. La situación se agravó con las restricciones impuestas debido a la pandemia del COVID-19. Asimismo, se ha insistido ante la Administración Penitenciaria para que no cambie el destino de los gimnasios, aulas o talleres de trabajo para convertirlas en dormitorios en donde ubicar más personas privadas de libertad. Ello por dos razones: 1) Este tipo de espacios no están diseñados arquitectónicamente para ser dormitorios, y 2) al

eliminar los espacios de educación y trabajo se obstaculiza el fin rehabilitador de la pena.

#### Política criminal integral.

La sobrepoblación y el hacinamiento deben resolverse respetando los derechos humanos. Para ello, resulta urgente que el Estado emita una política criminal integral, que oriente y sincronice las acciones legislativas, las judiciales y las ejecutivas en un solo proceso, desde el cual se defina un nuevo canon de delitos y las correspondientes medidas sancionatorias, sea la prisión para los más graves, o las alternativas, dentro de las cuales, debe existir espacio a las reparaciones judiciales, como alternativas a la prisionalización.

#### 1.5 Personas mayores

##### Marco de protección social para personas mayores.

Las quejas recibidas ponen de manifiesto los debates alrededor del envejecimiento a efecto de brindar respuestas conforme las personas avanzan en la edad y se hacen evidentes las necesidades específicas de la vejez. Con tal propósito, resulta urgente revisar y modificar el marco de protección social, específicamente en materia de pensiones no contributivas, atención sanitaria y demanda de cuidados. En este periodo, se vio afectado por el impacto de la pandemia por COVID-19, resultando innegable la correlación actual entre la atención en salud y los mecanismos de protección social, como componentes de la seguridad social.

Es necesario fortalecer y ampliar los sistemas de protección social por las repercusiones de la pandemia y por el envejecimiento demográfico ante la demanda de cuidados y servicios de apoyo para la población mayor. La Defensoría ha advertido el aumento de la pobreza en el escenario de retos apremiantes que tiene el Estado en el sistema de seguridad y protección social. Así como la transformación de las familias y de las funciones de las mujeres, lo que obliga a avanzar hacia un esquema de corresponsabilidad social.

## Hacia nuevo paradigma de cuidado.

Las quejas son muchas, debido a la falta o insuficiente atención de las personas mayores que requieren de apoyo para realizar las actividades de la vida diaria o que se encuentran en total estado de dependencia, sobre todo en lo que se refiere a la obtención de un cupo en hogares de larga estancia, diarios de alimentación, o bien el suministro de pañales y el apoyo económico o subsidio para la persona cuidadora, entre otros.

El país debe avanzar hacia un nuevo paradigma del cuidado que lo transforme de un tema privado a un tema de orden público, en el que el cuidado sea concebido como un derecho, en el que tanto la persona que lo necesita, como la que cuida, sean reconocidas como titulares de derechos en el marco de una auténtica política de cuidados.

La idea es que los cuidados se desarrollen a través de acciones dirigidas a sostener o incrementar la calidad de vida o bienestar, y a potenciar o conservar la autonomía y el desarrollo personal, que permita contrarrestar cualquier visión que equipara envejecimiento con dependencia.

Pensiones del RNC para personas mayores. Ha sido creciente la cantidad de solicitudes de pensión, y también la cantidad de rechazos cuestionables. Es urgente acortar el proceso de tramitación, pues solo depende de dos requisitos: la condición de pobreza y la edad de 65 años, sin embargo, en la práctica la CCSS tarda alrededor de un año en emitir la resolución que concede o deniega el derecho.

Se espera que el modelo "Mejora en la Gestión del Régimen No Contributivo", liderado por la Gerencia de Pensiones, cuente con financiamiento para su puesta en marcha, pues se supone que su implementación reducirá la resolución de pensiones. No se observa una voluntad política firme hacia la disminución real de las desigualdades, como lo marca el ODS 10, por el contrario, se interponen obstáculos administrativos para que

"La Defensoría insiste en que el concepto del cuidado, debe ser entendido sin desmerecer la capacidad de la persona para elegir y tomar decisiones al realizar las actividades de la vida diaria, con apoyo si es necesario, pero de acuerdo con su propia voluntad y preferencias personales." (DHR, 2021)

los más necesitados desistan de solicitarle al Estado una ayuda social para sobrevivir.

## 1.6 Personas con discapacidad

### Las casas COVID.

Las personas con discapacidad han sido uno de los segmentos de la población que más se han visto afectadas por la pandemia del COVID-19. En particular, las que residen en albergues están en una situación de mayor vulnerabilidad pues tienen dificultades para practicar las instrucciones de las autoridades sanitarias. Entre las medidas adoptadas por el CONAPDIS para atenderlas, contrataron servicios residenciales para las y los usuarios de CONAPDIS con discapacidad y en situación de abandono que requieran mantener distanciamiento físico. Estos sitios reciben el nombre de "Casas COVID".

### Lineamientos bioéticos.

En mayo del 2020, el Área de Bioética del Centro de Desarrollo Estratégico e Información de la CCSS, emitió los Lineamientos Bioéticos ante la Pandemia por Sars-Cov-2. Se consigna en ese documento que su objetivo "es fortalecer la prestación de servicios de salud mediante la aplicación de la Bioética como tema transversal en el marco de la epidemia por SARS-CoV-2". Sin embargo, se introdujo un término sumamente delicado que puede conducir a malos entendidos: la "discriminación justa".

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la discriminación siempre conlleva una violación de derechos, lo que no significa que no se puedan realizar diferenciaciones



que cuenten con fundamento objetivo y razonable. Pero al hablar de “discriminación justa” se alienta la negación al derecho a la salud, al considerar que es válida por diferentes motivos, entre ellos, la discapacidad. Es necesario tener cuidado con los criterios de priorización en la atención sanitaria por la emergencia provocada por el COVID- 19, toda vez que podría inducir a discriminaciones por motivo de discapacidad. El Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, advirtió los peligros del uso de criterios de priorización.

### **Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) para personas con discapacidad.**

El proceso de trámite de las solicitudes de pensión del RNC es sumamente dilatorio y no en general frustrante por la denegatoria final. En la práctica el plazo promedio para obtener la resolución tarda año y medio, se han reportado casos que han tardado más tiempo, e incluso uno que ha tardado hasta cinco años<sup>2</sup>. Pese a que se le recomendó a la CCSS que definiera un plazo para las diferentes etapas administrativas por las que transitan las solicitudes, ha evadido hacerlo alegando que se solucionará con la puesta en práctica del modelo de “Mejora en la Gestión del Régimen No Contributivo”.

En agosto del 2020, mediante reforma al Reglamento del RNC se estableció como única forma para medir la pobreza el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios (SINIRUBE), se esperaba redujera los tiempos de evaluación, no obstante, las discrepancias con la realidad socioeconómica de las personas solicitantes han sido motivo recurrente de queja.

### **Falta de accesibilidad de los autobuses de transporte público.**

El mal estado de las rampas, la falta de asientos preferenciales, la altura de la grada, continúan siendo un motivo recurrente de queja, sin que las autoridades del CTP, designadas

para garantizar ese derecho cumplan con la obligación de supervisar de oficio, prevenir la corrección y sancionar a las empresas autobuseras. Por ejemplo, el “asiento tipo elevador” es una modalidad utilizado en algunos autobuses. Este sistema violenta la autonomía de las personas con discapacidad por deficiencias neuro-músculo-esqueléticas y que dependen en su totalidad de equipos de apoyo<sup>3</sup>, pues se ven obligadas a que las trasladen de su silla de ruedas y su silla la colocan en algún maletero, sin que la empresa asuma ninguna responsabilidad por los daños.

Este año corresponde la renovación de concesiones para el transporte público modalidad autobuses, lo que representa una excelente oportunidad para integrar las especificaciones de la norma técnica de transporte público actualizada por INTECO, y con ello avanzar hacia las metas por la igualdad y la no discriminación que proclaman los ODS.

## **1.7 Personas LGTBIO+**

### **Identidad de género y sexual autopercibida.**

La meta del ODS 16 de “proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos” avanza lentamente, pues persisten los problemas para el reconocimiento de la identidad autopercibida de las personas trans en algunas instituciones públicas. La exposición de su condición trans, les coloca en situaciones de discriminación y de violencia, lesionando gravemente su confianza en la capacidad del Estado de respetar su dignidad como seres humanos plenos y el acceso a los servicios que este brindan.

### **Falta de actualización de las bases de datos.**

La principal razón por la que las instituciones públicas irrespetan la identidad de género a las personas tran, se debe a la falta de actualización de sus bases de datos. Pese a que en el 2018 se reguló la adecuación de los registros de las instituciones públicas (Decreto Ejecutivo 41173-MP y la Directriz No. 15-P) no

2 Corresponde al Expediente N° 308799-2019.

3 Corresponde al Expediente N° 305560-2019.



se ha realizado en la totalidad del sector público, por lo que no aparecen datos sobre la condición de persona trans al momento de los trámites.

Apartándose del estándar definido por la Corte IDH, el Tribunal Supremo de Elecciones, decidió mantener la información del sexo asignado al nacer en los registros, pero eliminando este dato en el documento de identidad. Asimismo, se eliminó el sexo como información de acceso libre en la página web del TSE y la referencia en las certificaciones emitidas, pero en la práctica esta información sigue apareciendo en la información de la Dirección General de Migración y Extranjería y en la Hoja de Delincuencia. Por el tiempo transcurrido, debe evaluarse la necesidad de ajustar estas bases de información al contenido de la OC-24/17 y reconocer abiertamente el cambio de la referencia al sexo/género en todos los registros, incluido el Registro Civil.

#### **Matrimonio entre personas del mismo sexo.**

Previo a su entrada en vigencia, la Defensoría realizó gestiones ante el TSE para conocer las medidas que se estaban adoptando para garantizar este derecho. Si bien no se han recibido denuncias, se monitorea el accionar de la administración pública, con especial interés en las acciones que desde la CCSS se adoptarán para garantizar el acceso a la seguridad social, como lo son el acceso a licencias y a permisos derivados de la paternidad y la maternidad.

#### **Discriminación o violencia en contra de personas transexuales privadas de libertad.**

La Defensoría señaló que debía prestarse cuidadosa atención al alegato policial de que las personas denunciadas presentaban “problemas de convivencia”, ya que debía dilucidarse con certeza, si dichos problemas se habían originado en situaciones de discriminación por la orientación sexual. Se advirtió, además, que durante inspecciones realizadas, se verificó que algunos funcionarios y funcionarias penitenciarias actuaban con base en prejuicios, bromeaban o se

burlaban de esta población, lo que evidenciaba la necesidad de realizar los procesos de sensibilización y capacitación en materia de protección de derechos de la población LGBTI para todo el personal penitenciario, según lo establecido en la “Estrategia Nacional de Capacitación y Sensibilización: No Discriminación e Inclusión de Personas LGBTIQ+”.

#### **1.8 Personas menores de edad ubicadas en alternativas de cuidado y protección dependientes del PANI.**

En el marco de sus competencias y atribuciones, entre los años 2019 y 2020, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes, llevó a cabo una investigación para conocer la situación de las personas menores de edad ubicadas en alternativas de cuidado y protección bajo la responsabilidad directa del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), tramitado en el expediente 317035-2020. Se planteó como objetivo general, verificar el cumplimiento y garantía de los derechos de las personas menores de edad albergadas en dichas alternativas de protección, así como el nivel de alineación del modelo estatal de atención dispuesto por el PANI, con los criterios y parámetros internacionales establecidos al efecto, particularmente las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”<sup>4</sup> aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el “Informe sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes que se encuentran en instituciones de protección y cuidado en las Américas”, de la Comisión Interamericana de derechos Humanos.<sup>5</sup>

4 Asamblea General de las Naciones Unidas. Aprobadas en su sexagésimo cuarto período de sesiones, en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2009 [(tema 64 del programa, sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/64/434)], A/RES/64/142, distribución general 24 de febrero de 2010.

5 Inter-American Commission on Human Rights. Rapporteurship on the Rights of the Child. Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas / [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. (OAS. documentos oficiales; OEA/Ser.L) ISBN 978-0-8270-6095-1. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013, original: español.

La investigación incluyó una fase de recopilación y análisis documental, otra de solicitud de información técnica a autoridades institucionales con competencias en la materia; y entrevistas al personal responsable de las alternativas de protección en dos Direcciones Regionales del PANI. Finalmente, una de verificaciones *in situ* o presenciales, mediante la visita a alternativas de protección institucionales. Asimismo, como parte del proceso investigativo, se inspeccionaron catorce alternativas de protección en total; seis en el año 2019 (entre los meses de abril y junio) y ocho durante el 2020 (en los meses de febrero e inicios de marzo), previo a la declaratoria de emergencia nacional, a raíz de la pandemia por COVID-19, a mediados de marzo de este año.

Las del año 2019, correspondieron a la totalidad de las alternativas de protección ubicadas en las regiones Huetar Caribe, Huetar Norte y Pacifico Central del PANI, cinco en total, incluidas dos aldeas infantiles. En cuanto a las realizadas en el 2020, correspondieron con albergues adscritos a las Direcciones Regionales San José Central, Heredia, Chorotega, Cartago y Alajuela, para completar ocho visitas de inspección.

Al cabo del proceso de investigación, se identificaron los siguientes hallazgos de relevancia:

1. Existe una brecha significativa entre el planteamiento teórico del Modelo de Atención de Albergues vigente y su implementación.
2. Contrario a lo planteado en la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los estándares internacionales; en el PANI coexisten dos modelos o programas de atención -oferta pública- y otro para los servicios de la misma naturaleza que ofrecen las ONG -iniciativas privadas-.
4. El PANI dispone de albergues para la atención de población menor de edad con edades entre los 0-3 años, lo cual contradice las mejores prácticas y los estándares internacionales.

5. La cantidad de disposiciones emitidas por distintas instancias del nivel central del PANI, genera dispersión de información, poca claridad en los abordajes, inconsistencias en la implementación de pautas y la aplicación de criterios y riesgos en el sistema de control interno.

6. Se identificó gran heterogeneidad en las estrategias de monitoreo, mecanismos e instrumentos de control y seguimiento utilizadas por las diferentes direcciones regionales.

7. No es claro el fundamento técnico y jurídico de la creación de la Unidad de Albergues del PANI, de las funciones que le fueron asignadas, como tampoco de su ubicación dentro de la estructura organizativa institucional.

9. El PANI no cuenta con un plan ni con brigadas para la atención de emergencias para sus albergues.

10. Los albergues no cumplen plenamente con la señalización reglamentaria de seguridad.

11. Los procesos de seguimiento, para garantizar el éxito de la reintegración de la persona menor de edad con su familia, con posterioridad al egreso, no son sistemáticos ni de aplicación general.

12. Debilidades en la formulación, seguimiento y cumplimiento de los planes de intervención de la familia, para la superación de los factores de riesgo.

13. Se observó un deterioro notable y necesidad de mejora y de mantenimiento en infraestructura.

A raíz de los hallazgos apuntados, la Defensoría recomendó al PANI, en el informe final, oficio N°0092-2021-DHR-NA lo siguiente:

1. Diseñar y aprobar un Modelo de Albergues que integre los parámetros y estándares internacionales.
2. Con respecto a la población menor de edad de 0-3 años, tomar en cuenta los estándares internacionales que recomiendan alternativas de cuidado familiares.

3. Elaborar un plan de aplicación que contemple las etapas de capacitación, ejecución y evaluaciones periódicas del personal a cargo del funcionamiento de las alternativas de cuidado, sea general y por dirección regional.

4. Formalizar la existencia de la Unidad de Albergues.

5. Diseñar y aplicar los planes de emergencia para cada uno de los albergues institucionales, remitir plan de trabajo y responsables.

6. Llevar a cabo la evaluación integral de la infraestructura de los albergues y elaborar un plan de acción para atender las diferentes necesidades.

7. Realizar un estudio técnico que justifique la existencia y apertura de nuevos albergues, conforme a su distribución geográfica y perfil de población por atender.

En consecuencia, con no dejar a nadie atrás, dando pasos firmes hacia la obtención de las metas de los objetivos de desarrollo sostenible 5, 10 y 16, sobre estos temas, la Defensoría de los Habitantes le recomendó al Estado costarricense:

- Al Viceministerio de Asuntos Políticos y al INDER: Simplificar las etapas del Plan Recuperación de Tierras Indígenas (RTI) para garantizar la obligación de entregar a los Pueblos Indígenas las tierras que el Estado les reconoció como propiedad indígena; siendo esa dilación la causa principal de los conflictos en los territorios indígenas.
- Al Poder Judicial: Garantizar el derecho a la justicia pronta y cumplida a los pueblos indígenas, informada y sin discriminación, mediante la resolución efectiva de sus denuncias por los asesinatos de sus líderes, las constantes agresiones y amenazas a su vida e integridad, la usurpación de sus tierras, conforme lo demandan las leyes nacionales y los convenios internacionales.
- Al Poder Ejecutivo en acuerdo con la Asamblea Legislativa: Elaborar y aprobar la legislación pertinente para: 1)

sancionar penalmente la discriminación racial de manera proporcional a la gravedad de esa conducta, y 2) aprobar acciones afirmativas para que la población afro costarricense, pueda superar la desigualdad social y económica a la que históricamente se le ha sometido.

- A la Cancillería de la República: Aunar esfuerzos regionales para atender las causas de las migraciones y garantizar la atención y protección de las personas migrantes y refugiadas, instaurando un mecanismo de coordinación regional para el intercambio de información ágil y oportuna sobre las necesidades de protección de estas personas.
- A la Cancillería de la República: Integrar en el segundo Plan de Acción de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia la elaboración de un Protocolo para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.
- A los tres Poderes de la República: La sobrepoblación penitenciaria debe resolverse respetando los DDHH, resulta urgente que se emita una Política Criminal Integral, que sincronice las acciones legislativas, judiciales y ejecutivas, en un solo proceso.
- Al Tribunal Supremo de Elecciones y el Sector Público en general: Coordinar acciones para actualizar la información de las bases de datos públicas, en procura de respetar la identidad de sexo/género de las personas en las diferentes instituciones públicas conforme a las especificaciones de la OC-24/17.
- Al Ministerio de la Presidencia y CONA-PAM: Fortalecer los sistemas protección social, impulsando medidas de carácter progresivo y permanente, para ampliar la protección a la población mayor, en concordancia con los objetivos mínimos de la agenda 2030.
- Al Ministerio de Transportes, CONAPDIS, ARESEP y CTP: En la renovación de concesiones para el transporte público (autobuses), integrar las especificaciones de accesibilidad de la norma téc-

nica de transporte público de INTECO, centrandó el interés en las necesidades de las personas y no solo en las ganancias empresariales.

## Violencia

Una de las principales recomendaciones emitidas por las autoridades sanitarias ante el COVID-19 se resumió en la frase "quédate en casa". Si bien, esta era la mejor recomendación ante la pandemia, ignoraba que el ambiente familiar suele ser especialmente peligroso para algunos sectores de la población que han sido históricamente vulnerabilizados.

"Las medidas de aislamiento tuvieron como efecto general, el incremento de las situaciones de violencia intrafamiliar y a su vez, agravaron las ya difíciles posibilidades de estas víctimas de denunciar y obtener justicia a su situación." (DHR, 2021)

Por otra parte, la relevancia que a nivel nacional se dio a la respuesta ante la crisis sanitaria, también restó importancia y atención a otras formas de violencia social que ya se venían perpetrando en el país, facilitando que estas se agudizaran y pasaran desapercibidas para la opinión pública.

## Violencia contra las mujeres.

El año 2020 nos enfrentó a la crisis del COVID-19 y a los efectos socio-económicos que la pandemia traería a la vida de las mujeres. El aislamiento, el confinamiento, el "quédate en casa" ha llevado a las mujeres a trabajar no solamente con su carga laboral, sino que nuevamente les ha tocado las tareas domésticas y de cuidado. La división sexual del trabajo nuevamente marca a las mujeres con el desgaste físico, mental y emocional.

El confinamiento al que han llamado las autoridades a la población, con el fin de evitar la propagación de la pandemia, ha dejado

espacio para que las víctimas tengan que permanecer en casa junto a sus victimarios, quienes ejercen un mayor control sobre ellas. Esta situación incide en la presentación de las denuncias de violencia contra las mujeres.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), ha alertado sobre la situación en que se encuentran las mujeres al señalar que "Los agresores las están aislando de sus círculos de confianza y de sus grupos de apoyo, y al estar en casa con ellos, es menos probable que las mujeres tengan la seguridad para denunciar". Es necesario implementar nuevas estrategias para que las mujeres puedan pedir ayuda. Si la persona agresora está en la casa, es muy difícil llamar a una línea de emergencia; y las mujeres tampoco pueden salir.

El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) "solicita la incorporación de la perspectiva de género en las medidas que se tomen para la mitigación del COVID-19 y el reforzamiento de acciones para la prevención y atención de la violencia de género" (Comunicado 18 de marzo, 2020. En: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/CEVI-ComunicadoCOVID-2020-ES.pdf>)

El Comité señala que muchas de las medidas que se han tomado pueden tener un efecto desproporcionado en relación con las mujeres, las adolescentes y las niñas. Y destacan algunas medidas para coadyuvar en prevención y atención a la violencia contra las mujeres y las niñas. Por esa razón solicita a los Estados que se facilite estrategias –supermercados, internet, farmacias, mensajes de texto- para denunciar la violencia de género, que no ponga en riesgo a la mujer al ser vista o escuchada por sus victimarios.

El Observatorio de Género del Poder Judicial, informa que, en el año 2020, el país registró un total de 19 femicidios (12 por Art. N° 21 LPVCM y 7 Femicidio Ampliado (Belém do Pará). Doce mujeres de las 19 mujeres eran madres. 26 personas quedaron huérfanas de madre; 15 de ellas, menores de edad (9

mujeres y 6 hombres). Recordamos que en el 2019 se contabilizaron 16 femicidios.

También existió un incremento de casos por Ley de Penalización. En el año 2019 se reportaron 3.193 casos, mientras que, para el mes de octubre 2020, se tenían registrados 3.927 informes. La Fuerza Pública ha tenido un aumento de informes policiales por casos asociados a la violencia intrafamiliar durante el primer semestre. En 2019 se realizaron 7.162 informes policiales por la Ley de Violencia Doméstica y en 2020, se registran 9.206, es decir, aumentaron considerablemente.

La Defensoría de los Habitantes, se ha unido a otras voces y sigue haciendo un llamado a las autoridades para que se mantengan como servicios esenciales, todos los servicios de atención de la violencia contra la mujer y generar nuevas herramientas para que las mujeres puedan denunciar en forma efectiva.

### Hostigamiento sexual

Un tipo de violencia en el trabajo y en la educación que ocurre contra las mujeres, es el hostigamiento sexual. Al respecto, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), expresamente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Por otra parte, el Comité de la CEDAW ha indicado que la igualdad en el empleo puede verse perjudicada cuando se las somete a violencia por su condición de mujer, como es el caso del hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.

La Ley contra el *Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia # 7476*, es una ley especial de orden público que obliga a las instituciones públicas y privadas a prevenir, investigar y sancionar las manifestaciones de hostigamiento sexual, tanto en el ámbito laboral como en el docente. Las instituciones públicas están obligadas a reportar a la Defensoría de los Habitantes (artículo 7 de la Ley) todas las denuncias de hostigamiento sexual que les sean presentadas.

Claramente, la Defensoría es un referente en este tema. Con base en esta información única y de calidad, se han obtenido las siguientes estadísticas.

En el año 2019 se reporta un total 269 casos resueltos. En el año 2019, 373 personas víctimas y 273 personas denunciadas. Para la claridad de los datos, es relevante decir que en algunos casos existe más de una persona víctima e incluso más de un hostigador por caso.

### Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual el 2019, que reportaron a la Defensoría, según sexo de la persona denunciante

#### Presunta Víctima

Sexo	Víctimas	%
Mujer	338	90,62%
Hombre	30	8,04%
No indica	5	1,34%
Total general	373	100%

### Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2019, que reportaron a la Defensoría, según sexo de la supuesta persona hostigadora

#### Persona que denuncia

Sexo	Víctimas	%
Mujer	254	93,04%
Hombre	18	6,59%
No indica	1	0,37%
Total general	273	100%

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

En el año 2019 los datos de los casos resueltos por hostigamiento sexual reportados a la Defensoría por las instituciones, nos informan una vez más que son las mujeres las que en un 90.62% son las mayoritariamente hostigadas sexualmente. Así como en un 93,04% los hombres representan el mayor número de personas hostigadoras.



A continuación, se muestran los datos por edad, donde el 52,55% de las víctimas son personas menores de edad, la mayor parte de ellas son estudiantes que presentaron su denuncia ante el Ministerio de Educación Pública. El 100% de los supuestos hostigadores son personas mayores de edad.

Distribución absoluta y relativa de las víctimas de casos resueltos por hostigamiento sexual el 2019, que reportaron a la Defensoría, según **edad** de la persona denunciante.

PRESUNTA VICTIMA		
Edad	Víctimas	%
Menor	196	52,55%
Mayor	172	46,11%
No indica	5	1,34%
<b>Total general</b>	<b>373</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual el 2019, que reportaron a la Defensoría, según **edad** de la supuesta persona hostigadora

PERSONA DENUNCIADA		
Edad	Personas	%
Mayor	273	100%
<b>Total general</b>	<b>273</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

El artículo 5 de la Ley 7476 indica que el procedimiento en ningún caso, podrá exceder el plazo ordenatorio de tres meses, contados a partir de la interposición de la denuncia por hostigamiento sexual. Sin embargo, como se observa en el siguiente cuadro los casos tardan más tiempo que el indicado.

Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2019, que reportaron a la Defensoría, según la duración del procedimiento administrativo.

EXPEDIENTE		
DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	Casos	%
Menos de 3 meses	100	37,17%
De 3 meses y un día a 6 meses	72	26,77%
De 1 año y un día a 2 años	39	14,50%
De 6 meses y un día a 12 meses (en blanco)	38	14,13%
De 2 años y un día en adelante	7	2,60%
<b>Total general</b>	<b>269</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

En cuanto a la relación de poder entre las partes, la mayoría de los casos 42,49% se da en una posición de autoridad en relación docente-estudiante y en igual posición de puesto laboral se encuentra el 18,68% de los casos.

PERSONA DENUNCIADA		
POSICIÓN JERARQUICA		%
Posición de Autoridad en relación docente-estudiante	116	42,49%
Igual posición de puesto en el Trabajo	51	18,68%
Otro	48	17,58%
Superior jerárquico	23	8,42%
Igual posición de puesto en el estudio	14	5,13%
No indica	13	4,76%
Menor jerarquía	8	2,93%
<b>Total general</b>	<b>273</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

La Defensoría, mediante la información que se extrae de la casuística ha podido identificar las manifestaciones que se presentan en los casos. Corresponde el 71% a manifestaciones verbales de hostigamiento sexual, las más reportadas.

Distribución porcentual de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2019, que reportaron a la Defensoría según las manifestaciones que se presentaron en los casos

PERSONA DENUNCIADA		
MANIFESTACIONES	CASOS	%
Verbales	190	71%
Acercamientos	125	46%
Tocamientos	107	40%
Miradas lascivas	84	31%
Mensajes	85	32%
Obsequios	21	8%
Rumores	9	3%
Total de Casos Resueltos en el 2019	269	

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

El cuadro que se presenta a continuación, nos permite observar que del total de casos resueltos en el año 2019, un 21% fue despedido, un 26 % fueron sancionados. Sin embargo, en un 49% de los casos no hubo sanción.

Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2019, que reportaron a la Defensoría según tipo de sanción.

PERSONAS DENUNCIADAS		
Tipo de Sanción		%
No hubo sanción	133	49%
Despido	57	21%
Susp. laboral de 16 a 30 días	29	11%
Susp. laboral de 9 a 15 días	19	7%
Susp. laboral de 1 a 8 días	14	5%
Amonestación escrita	11	4%

Suspensión estudiantil	5	2%
Susp. laboral más de 31 días	3	1%
Otro	2	1%

**Total general** 273 100%

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

A continuación, para finalizar se presenta el reporte de casos resueltos según la institución.

Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos de hostigamiento sexual en el 2019

que se reportaron a la Defensoría **según institución del sector público.**

Institución	Casos	%
Universidad Nacional (UNA)	11	4,09%
Universidad de Costa Rica (UCR)	11	4,09%
Poder Judicial	13	4,83%
Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	15	5,58%
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	16	5,95%
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	23	8,55%
Ministerio de Educación Pública (MEP)	126	46,84%
Otras	54	20,07%
<b>Total general</b>	<b>269</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia. Defensoría de la Mujer con datos reportados por las instituciones.

Tal y como la Defensoría lo ha expuesto en sus capacitaciones, los datos dan cuenta que el hostigamiento sexual persiste como una forma de discriminación y violencia por género. Se insta a las instituciones generar datos de calidad, lo cual implica informar oportunamente la apertura de los procedimientos disciplinarios, con la indicación de

la fecha de inicio, el número de expediente, las partes, lugar donde sucedió, detalle de la unidad en la que se desarrollaron los hechos, puesto que desempeña la persona hostigadora y perfil de la víctima, las manifestaciones del hostigamiento, la resolución final del proceso, la sanción dictaminada y su implementación, todo ello garantizando la confidencialidad.

Atención de la violencia y discriminación contra las mujeres en los espacios públicos: Aprobación de la Ley contra el Acoso Sexual Callejero N° 9877.

El acoso sexual callejero es una forma de hostigamiento sexual y es una violación de los derechos fundamentales de las personas. Configura una discriminación y una forma de violencia que se ejerce principalmente en contra de las mujeres. Comprende manifestaciones que violentan varios derechos fundamentales a la vez: el derecho a la no discriminación por razón de sexo, el derecho a la intimidad, el derecho a la dignidad, el derecho a la libertad sexual, el derecho a vivir libres de violencia, y el derecho a la salud.

Durante muchos años las denuncias presentadas por este tipo de violencia fueron atendidas por la Fuerza Pública principalmente, por lo que en octubre del año 2018 se publicó el Protocolo de Intervención Policial en la Atención de Casos de Acoso Sexual en Espacios Públicos o de Acceso Público y procesadas como contravenciones en sede judicial.

El marco legal existente no reconocía la especificidad de este tipo de violencia, ni la necesaria prevención, investigación y sanción a través de la calificación de sus manifestaciones como delitos y la consecuente responsabilidad penal para las personas infractoras.

Después de varios años en los que se discutieron varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, ingresó para su trámite el expediente número 20.299 sobre el cual la Defensoría realizó varias acciones de incidencia, incluyendo la participación

en grupos para su discusión, la emisión del respectivo dictamen favorable para su aprobación (oficio DH-MU-0929-2017), y la presentación de un Informe Técnico ante la Sala Constitucional, con ocasión de la Consulta de Constitucionalidad formulada por ocho diputados y cuatro diputadas, posterior al primer debate efectuado el 9 de junio de 2020.

El Tribunal Constitucional, evacuó la consulta y no encontró violaciones constitucionales en relación con los aspectos consultados. La Defensoría envió el oficio número DH-MU-0390-2020 de fecha 4 de junio de 2020 a la Presidencia de la Asamblea Legislativa instando a su aprobación; y el oficio número DH-MU-530-2020 de fecha 14 de julio de 2020, solicitando a la Presidencia de la Asamblea Legislativa propiciar el segundo debate y finalizar el trámite de ley del proyecto.

La norma se publicó en el Alcance N° 226 de La Gaceta N° 215 del 27 de agosto de 2020, y define el acoso sexual callejero en el artículo 2 como: *“toda conducta o conductas con connotación sexual y con carácter unidireccional, sin que medie el consentimiento ni la aceptación de la persona o las personas a la que está dirigida, con potencial de causar molestia, malestar, intimidación, humillación, inseguridad, miedo y ofensa, que proviene generalmente de una persona desconocida para quien la recibe y que tiene lugar en espacios públicos o de acceso público.”*

Conforme los datos proporcionados por el Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia del Poder Judicial, desde la vigencia de la norma se han presentado las siguientes denuncias:

Se encuentra pendiente, conocer los datos oficiales sobre las sentencias emitidas por los juzgados competentes que se encuentran tramitando las denuncias penales que se exponen en el cuadro.

Total	97	15	81	1
Contravención - Acoso Sexual	18	2	15	1
Exhibicionismo o masturbación en espacios públicos, de acceso público o en un medio de transporte remunerado de personas	39	6	33	0
Ley Contra el Acoso Sexual Callejero	14	7	7	0
Persecución o acorralamiento	19	0	19	0
Producción de material audiovisual	7	0	7	0

Fuente: Subproceso de Estadística. Dirección de Planificación del Poder Judicial.

La Defensoría estima que la aprobación del Protocolo citado y de la norma especial para el abordaje, investigación y sanción del acoso sexual callejero, constituye un avance en la protección de los derechos de las mujeres y se enmarca en el cumplimiento de las obligaciones estatales vigentes en el Derecho Convencional, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y la recomendación 17.c de las Observaciones Finales emitidas por el Comité CEDAW, con ocasión al séptimo examen efectuado al país en 2017.

Además, las responsabilidades vigentes desde la ratificación de la Convención de Belém do Pará: adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, a actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres (artículo 7, inciso b); y modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres.

De esta forma esta instancia Defensora insiste en generar procesos de sensibilización para todas las personas funcionarias públicas relacionadas con la implementación de la Ley N° 9877, con el fin de garantizar tanto el proceso de denuncia e investigación, como la efectiva sanción de las conductas. Con el fin de generar un cambio sociocultural, se requiere facilitar procesos de formación y divulgación a las y los habitantes tanto sobre las conduc-

tas criminalizadas por la norma, como los medios de denuncia.

### Pensiones alimentarias y violencia patrimonial contra la mujer.

La pensión alimentaria se constituye en una obligación económica que contempla los alimentos, la atención médica y medicamentos, las necesidades de vestido y educación.

El incumplimiento del pago de la pensión alimentaria se considera una forma de violencia patrimonial, ya que de ella depende muchas veces la satisfacción de necesidades fundamentales de personas menores de edad o personas dependientes. Además, es una forma de ejercer el poder de una persona sobre la otra.

### Estadísticamente está demostrado que:

El monto promedio de las pensiones alimentarias en Costa Rica es de 102.169.97 colones.<sup>6</sup>

De 198.073 total de personas solicitantes en expedientes activos de pensiones alimentarias, el 79,02% (156.523) son mujeres y 5,89% (11.670) son hombres. Con un margen de 15% desconocidos.

<sup>6</sup> Consulta realizada a las 10:00 a.m. del 24 de marzo del 2021 en la página web: [https://observatoriodegenero.poder-](https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/pensiones-alimentarias)

[judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/pensiones-alimentarias](https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/pensiones-alimentarias)

De 195.115 del total de personas demandadas en expedientes activos de pensiones alimentarias, el 80.65% (157.751) son hombres y el 3.8% (7.424) son mujeres. Con un margen de 29% desconocidos.

Son las mujeres para sí y en la mayor parte de los casos, en representación de las personas menores de edad que están a su cargo, o de personas jóvenes que estudian y dependen económicamente, las que demandan alimentos. Por ello, son ellas quienes enfrentan los obstáculos derivados del incumplimiento de los deberes alimentarios, agravados por la crisis del COVID-19.

Obstáculos tales como, que la persona deudora alimentaria no honre la deuda, o evada las autoridades policiales que ejecutan la orden de apremio; soliciten beneficios judiciales que afectan la continuidad del pago, hasta decisiones institucionales tales como la resolución de la Corte Suprema de Justicia, adoptada en las Circulares 49-2020 y 100-2020, comunicando la obligación que existe de mantener un distanciamiento físico de 1.8 metros entre las personas servidoras y también con y entre las personas usuarias. Esto hace imposible que las personas funcionarias que deben participar en una diligencia de allanamiento se puedan trasladar sin riesgo de contagio al lugar en que debe ser practicada la misma, por lo cual las prácticas de allanamiento contra las personas deudoras morosas fueron suspendidas en muchas ocasiones.

En la misma línea, el Ministerio de Seguridad Pública mediante Resolución N°1490-2020, de fecha veinticinco de abril del dos mil veinte, dispuso suspender hasta nuevo aviso, la ejecución de desalojos administrativos y los solicitados por instancias judiciales, esto por el riesgo de contagio para las personas oficiales de policía y a nivel comunitario, lo cual es aplicable también a la ejecución de allanamientos por pensión alimentaria, en razón de que conlleva el mismo riesgo de contagio.

Es por ello, que es necesario brindar una respuesta integral, oportuna y eficaz a las y los

“El impacto de la pandemia en la economía de los hogares es una realidad. La suspensión de contratos de trabajo, despidos, entre otros; afecta a toda la población, particularmente a la más vulnerable y de los estratos más humildes. Pero afecta de forma más apremiante a las personas menores de edad que no pueden conseguir sus alimentos y vestido, autónomamente, por ello los mecanismos para garantizar el pago de la pensión alimentaria deben ser eficaces.” (DHR, 2021)

beneficiarios de la pensión alimentaria y a la persona acreedora alimentaria, saldando una deuda recurrente e histórica. En el marco de la crisis económica, dar una respuesta adecuada a la persona deudora, sin generar un detrimento a los derechos de las personas beneficiarias de los alimentos.

### **Violencia contra los niños, niñas y adolescentes: Un flagelo que azota sin tregua.**

En Costa Rica se continúa evidenciando la violencia contra las personas menores de edad, manifiesta en maltrato físico y mental, abandono, negligencia, explotación y el abuso sexual, entre otros. Este es un fenómeno que aqueja significativamente a niñas, niños y adolescentes y se puede atribuir a factores como baja escolaridad y circunstancias socioeconómicas, las cuales, se ven agravadas en la actualidad por los efectos de la emergencia sanitaria del COVID-19. Además, por la detonación de padecimientos emocionales generados por el encierro, que afectan la sana convivencia.

Debido a la pandemia, la exposición de las personas menores de edad a entornos familiares violentos se incrementó, de la misma manera que se limitó su asistencia y participación en entornos que ofrecen factores protectores para esta población. Por ejemplo, los centros educativos y de cuidado, desde donde se detectan situaciones de violencia que demandan la activación



del Sistema Nacional de Protección, sea por medio de alertas o denuncias.

Solo en el mes de enero del 2021, el Patronato Nacional de la Infancia, reportó un total de 6132 llamadas o incidentes registrados, que involucran a 9098 personas menores de edad, lo que representa casi el 1% de la población de niños, niñas y adolescentes del país. Las denuncias se desglosan de la siguiente manera.

### Clasificación por grupo etario y género

GENERO	EDAD					Total	%
	0 a 5. 11	6 a 11.11	12 a 15.11	16 a 17.11	No indica		
Mujeres	843	776	980	514	213	3326	37%
Hombres	878	893	709	454	147	3081	34%
No indica	358	387	241	96	1609	2691	30%
<b>Total</b>	<b>2079</b>	<b>2056</b>	<b>1930</b>	<b>1064</b>	<b>1969</b>	<b>9098</b>	<b>100%</b>

Fuente: Centro de Orientación y Formación, Patronato Nacional de la Infancia.

de Costa Rica, del 4 de marzo de 2020, expresa en relación con los principales motivos de preocupación y recomendaciones:

*5. El Comité recuerda al Estado parte que todos los derechos consagrados en la Convención son indivisibles e interdependientes, y hace hincapié en la importancia de todas las recomendaciones que figuran en las presentes observaciones finales. Asimismo, desea señalar*

Porsu parte, las estadísticas del Departamento de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños en relación con las primeras once semanas epidemiológicas del 2021, documentan los casos de violencia que se conocen el centro médico, entre los que sobresale la negligencia parental como principal manifestación.

Estos datos puntuales reafirman la persistencia de diferentes formas de violencia que impactan la vida de las personas menores de edad, lo que demanda un abordaje integral y esfuerzos institucionales coordinados que permitan optimizar los recursos cada vez más escasos. Ello, en procura de revertir esta problemática y garantizar efectivamente la integridad física, psíquica, emocional y sexual y la vida de los niños, niñas y adolescentes del país.

Esta grave situación ha sido también subrayada por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, el cual, explícitamente en las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados

*a la atención del Estado parte las recomendaciones relativas a las siguientes esferas, respecto de las cuales **deben adoptarse medidas urgentes**: difusión, capacitación y sensibilización (párr. 15); no discriminación (párr. 17); derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (párr. 20); violencia contra los niños, en particular malos tratos y descuido (párr. 27); violencia de género y abuso sexual (párr. 29); niños privados de un entorno familiar (párr. 33). El subrayado es propio.*

Debe recordarse al efecto que, además de las obligaciones que tiene el Estado costarricense en relación con la garantía de una vida libre de violencia y en condiciones de desarrollo pleno e integral, también existe adicionalmente, un compromiso ético-jurídico reforzado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible n° 16 referido a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, que dispone de una ambiciosa, pero urgente meta para el 2030, poner fin al maltrato, la explotación,

la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños, niñas y adolescentes (meta 16.2).

La Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa debe adoptar la problemática de la violencia contra las personas menores de edad como un tema prioritario país y ejercer sus potestades de control político en relación con la eficiencia y efectividad de las políticas públicas respectivas, así como respecto al ejercicio de las competencias de las instituciones responsables. Esto, a efectos de emitir las recomendaciones correspondientes, incluyendo el fortalecimiento de la normativa para la protección de esta población y la dotación de los recursos presupuestarios necesarios para llevar a cabo las acciones urgentes y pertinentes que correspondan para alcanzar la meta 16.2 de los ODS.

### Conflictividad social y polarización

En el Informe de Labores del periodo 2018-2019, la Defensoría de los Habitantes, alertó al Estado y a la sociedad costarricense, con respecto a los procesos de polarización en la sociedad costarricense alrededor de diversos temas. En estos procesos, a su vez, subyace el incumplimiento por parte del Estado costarricense en la atención de situaciones de discriminación y exclusión que por muchos años se han postergado y que afectan a determinados sectores de la población.

La focalización de las acciones del Estado en el último año en la atención de la crisis provocada por el COVID-19, la priorización de las necesidades que por la urgencia debían ser atendidos tanto en el ámbito sanitario como en el económico, agudizó la sensación de desinterés por parte del Estado costarricense de situaciones previas, exacerbando estos procesos de polarización y que, en no pocos casos, se manifestaron en una mayor presencia de la conflictividad social que hasta fecha sufre el país.

En ese sentido, vemos por ejemplo y con suma preocupación, la conflictividad que

prevalece, desde hace casi una década, en los Territorios Indígenas, sin que los distintos gobiernos hayan ejecutado acciones efectivas para resolver la causa de fondo: la entrega de las tierras indígenas que el propio Estado les reconoció desde 1977, no vislumbra un panorama alentador para el cumplimiento de la meta de reducir significativamente todas las formas de violencia, del ODS 16. El dialogo social ha sido impuesto como un mecanismo obligatorio, en el que el agresor pone las reglas, y sanciona con represión policial al que no lo acepta.

Conflictos tierras en los Territorios Indígenas. En los Territorios Indígenas de Salitre, Térraba, Cabagra, China Kichá y Maleku, la meta del ODS 16 de reducir la violencia no se cumple. Por el contrario, en el último año se ha incrementado la conflictividad y la violencia directa contra las personas indígenas que reivindican su derecho humano a la tierra y al territorio, frente a un Estado ineficaz en garantizar este derecho colectivo, medular y sagrado para los pueblos indígenas y, menos aún, de asegurar una justicia pronta, cumplida y pertinente, siendo consistente el grito de los pueblos ante la impunidad.

En el 2020 ocurrieron hechos gravísimos e irreparables: el asesinato del defensor de derechos Jehry Rivera, beneficiario del pueblo brörán; la Fiscalía solicitó la desestimación y el archivo de la causa por el asesinato en el 2019 del defensor de derechos Sergio Rojas; se filtró y se hizo pública prueba sensible de dicho proceso; y se presentaron un sinnúmero de denuncias por amenazas y ataques y agresiones contra personas indígenas de Térraba y Salitre.

Ante la escalada de violencia en China Kichá producto de las recuperaciones de hecho denominadas Sekeirö Kaska, Sá Ka Duwé Senaglö, Kerpego, Kono Jú y Yuwi Senaglö, la Defensoría realizó durante el año 2020, más de una veintena de acciones: emitió dos Advertencias Tempranas a autoridades públicas, requirió 7 informes relacionados principalmente con las medidas de seguridad y la implementación del Plan RTI, participó en

dos reuniones convocadas por el gobierno y una solicitada por la Asociación de Iniciativas Populares Ditsö y se mantuvo comunicación con las personas recuperadores, entre otras. En igual sentido, se realizaron varias intervenciones ante situaciones de riesgo, amenaza y violencia contra personas recuperadoras de los territorios Maleku y Cabagra.

Han prevalecido las medidas desarticuladas entre los tres Poderes de la República, así como entre las instituciones que son parte del Poder Ejecutivo, lo mismo que entre las instancias del Poder Judicial, para cumplir la Medida Cautelar 321-12, emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El diálogo entre el Gobierno y los pueblos indígenas beneficiarios de la Medida se ha suspendido en varias ocasiones, señalado como causa la ausencia de buena fe y la pérdida de confianza.

En marzo del año en curso, el Poder Ejecutivo propuso a varias instituciones la elaboración de un protocolo para la atención inmediata de conflictos en territorios indígenas, se le planteó la necesidad de conformar una instancia interinstitucional para la planificación y coordinación de acciones en materia de tierras indígenas, dentro de la cual se ubicaría ese y otros protocolos.

### Plan Recuperación de Territorios Indígenas (RTI).

El plan RTI tiene más de 6 años en ejecución y durante ese lapso no ha sido capaz de lograr la “recuperación” de una sola finca. En algunos territorios y en unas cuantas fincas han logrado alcanzar apenas las 5 primeras etapas. Pese al rezago, en febrero del 2020, el INDER incorporó tres etapas más al proceso sumando once en total. A criterio de ese Instituto, es necesario un protocolo para la atención de las familias no-indígenas a desalojar; aunque en la mayoría de los casos no hay familias en las fincas sino peones que se encargan de la explotación ganadera o agrícola.

El Plan RTI no es eficiente, ni eficaz. Es un proceso administrativo engorroso, lento y one-

roso para el Estado, y al ser judicializable en cualquier etapa, se convierte en una trampa dilatoria para la recuperación de las tierras indígenas. El INDER debe valorar la pertinencia de la continuidad del Plan RTI en los términos actuales, pues no está cumpliendo con el objetivo central para el cual fue creado.

### Manifestaciones de protesta contra la negociación con el FMI.

Las manifestaciones fueron convocadas el 30 de setiembre del 2020, por una organización denominada Movimiento Rescate Nacional, el cual reúne sectores agrícolas, agropecuarios, pescadores, mujeres emprendedoras, comerciantes informales, y sindicatos, entre otros. Exigieron una política económica justa, solidaria y progresiva construida sobre la base del diálogo con los sectores populares; justicia tributaria; luchas contra la corrupción, la evasión y la elusión fiscal; las instituciones y el estado de derecho.

Con base en las observaciones directas que realizó la Defensoría, se percibió una desatención gubernamental de las manifestaciones, la cual desembocó en una intensificación de las medidas de presión (proliferación de bloqueos de carreteras), apostando a que el descontento de los sectores afectados por las protestas desmotivara a los manifestantes o para justificar el uso de la policía como fuerza de choque. Sin embargo, ante la dilación gubernamental, algunos grupos delictivos vieron una oportunidad de organizar retenes de carretera, cometer abusos contra los conductores y causar disturbios violentos, los cuales, aunados a la frustración de las personas manifestantes al no ser atendidos los llamados al diálogo, escalaron en hechos violentos.

Entre otras consecuencias de la desatención, en octubre se recibieron tres denuncias interpuestas por familiares de personas que fueron detenidas por la policía, durante las manifestaciones realizadas en la provincia de Guanacaste. El común denominador de dichas denuncias fue que, durante 24 horas, las y los familiares de las personas detenidas

no supieron si sus familiares habían sido detenidos o no, y en qué delegación policial se encontraban. Como parte de la investigación, se entrevistó a las personas detenidas, una vez que éstas fueron puestas en libertad, e indicaron que no se les informó las razones de su detención y a qué lugar iban a ser trasladados, que tuvieron dificultades para acceder al servicio sanitario, y que fueron ubicadas en espacios de detención que no cumplían con las condiciones materiales adecuadas.

En uno de los casos, no se preguntó a la persona detenida si consumía tratamiento médico, lo que ocasionó que, durante 24 horas, no ingiriera los medicamentos prescritos por su hipertensión arterial. La Defensoría recomendó a la Dirección General de la Fuerza Pública que procediera a investigar si existía causa disciplinaria que seguir en contra del personal de la Fuerza Pública que procedió con la detención de dichas personas, y girar las instrucciones para que el personal de las delegaciones de la Región Guanacaste consigne de forma completa la información de las personas detenidas en el Libro de Novedades y en el Acta de Control de Personas Aprehendidas.

#### 4. Diálogo social

Junto con la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las personas que en un momento dado detentan el poder; el dialogo social y la participación son determinantes para reconocer a un Estado y a una sociedad como democrática. La crisis actual, como ya se ha indicado, se caracteriza por trascender el tema sanitario y de ella, derivan repercusiones en todos los aspectos de la vida de las personas y sus derechos. En este contexto, la apertura de las autoridades a la transmisión de información, pero -principalmente- la capacidad de escucha de las necesidades de diversos grupos y su consideración e incorporación en las decisiones públicas, resulta esencial.

Para el Estado costarricense, a lo largo de los años, el dialogo social no ha sido una ca-

racterística en la adopción de las decisiones públicas, al menos no para todos los sectores de la población. En este sentido, para la Defensoría de los Habitantes es importante recordar algunas de estas deudas históricas, las cuales se han visto agravadas en virtud de la pandemia.

#### Diálogo con oreros y oreras de Abangares.

El 14 de septiembre de 2020, la Defensoría participó como observador y garante de los acuerdos alcanzados entre el Gobierno y los oreros y oreras de Abangares, en aras de reducir la conflictividad social y de que se tomaran decisiones inclusivas, participativas y representativas<sup>7</sup> para la atención y resolución de las necesidades económicas y sociales que enfrentaban las personas dedicadas a la extracción de oro artesanal en pequeña escala<sup>8</sup>.

Al respecto, se ha venido realizando una labor de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, propiciándose la rendición de cuentas de parte de las instituciones competentes de ejecutar los acuerdos, particularmente, el Ministerio de Ambiente y Energía.

En este sentido, de los diez puntos que comprende el plan de acción acordado y que son competencia del gobierno, se ha reportado el cumplimiento total de cinco de ellos, incluida la promoción del proyecto UNCADA para la comercialización del oro y la delimitación del ámbito de aplicación del oficio MINAE DM-0124-2020 en relación con las partidas arancelarias para la exportación del oro. Además, se reporta un avance del 75% en otros tres puntos del plan de acción acordado, entre los cuales están la consulta pública del reglamento N° 37225 a la ley 8904, la introducción de las reformas pertinentes al proyecto de ley 21229 y la inyección de capital semilla para el proyecto UNCADA.

7 ODS 16, Meta 16.7.

8 Solicitud de Intervención 333552-2020-RI.

Asimismo, se continúa dando seguimiento a la ruta establecida para la formalización de la actividad aurífera artesanal y en pequeña escala; la cual incluye la obtención de las respectivas viabilidades ambientales ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y las concesiones ante la Dirección de Geología Minas, la formalización de los medios de comercialización y exportación y del pago de los tributos correspondientes, así como, el uso de tecnologías alternativas al uso del mercurio.

En relación con este último punto, y en atención a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según los cuales el Estado debe velar por la reducción de la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo por productos químicos y minimizar los efectos adversos de los químicos peligrosos en la salud humana y el medio ambiente<sup>9</sup>; es de particular interés para la Defensoría el cumplimiento de las obligaciones del país establecidas en el Convenio de Minamata. Especialmente, respecto de las actividades de extracción de oro artesanal y en pequeña escala, a fin de que se adopten las medidas necesarias para reducir y eliminar el uso del mercurio, y sus emisiones en dichas actividades.

### **Agenda Política de Mujeres con Discapacidad: “Rompiendo barreras”.**

La Defensoría de los Habitantes, ha trabajado desde sus inicios con las mujeres con discapacidad, teniendo clara la situación de exclusión social que viven en nuestro país en razón de su condición. Es por ello, que hace más de cinco años se ha apoyado la Agenda Política de Mujeres con Discapacidad “Rompiendo barreras”.

La Agenda es un instrumento que integra una serie de acciones estratégicas con el objetivo de posibilitar la eliminación de la discriminación por razón de discapacidad y la accesibilidad universal y la igualdad de oportunidades. Así mismo, la Agenda Política tiene siete ejes temáticos con acciones priorizadas e indicadores de cumplimiento: Acceso a la

Justicia, Participación Política, Salud Sexual y Reproductiva, Trabajo y Empleabilidad, Violencia Intrafamiliar, Accesibilidad y Pisos sociales

Esta Agenda es acorde con el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, Ley N° 8661 del 07 de agosto de 2008, que establece que *“las mujeres y las niñas con discapacidad están sometidas a múltiples formas de discriminación. Los Estados Parte deben adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”* y su Protocolo Facultativo; así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

La Agenda programó su trabajo para el año 2020, pero debido a cambios en nuestro país producto de pandemia no fueron ejecutados. Uno de esos cambios que afectaron su cumplimiento fue la reconversión del Centro Nacional de Rehabilitación (CENARE) en el Centro Especializado para la Atención de Pacientes con COVID-19 (CEACO). Derivó en una mayor atención a la prestación de los servicios de Salud para personas Discapacidad, centrándose las acciones en materia de salud, a los problemas que en general provocó en la atención por parte de los servicios de salud de este grupo de la población.

Las mujeres señalan que los cambios generados por la pandemia, han venido a agravar una realidad en la cual el acceso a los servicios de salud, no son especializados para mujeres con discapacidad, no están adaptados a las diferentes necesidades ni especificidades, como por ejemplo: los reconocimientos ginecológicos, la falta de adaptaciones técnicas como en el caso de los estudios mamográficos, camillas y carencia de intérpretes de lengua de señas o las terapias físicas a mujeres que se han visto interrumpidas. En algunos casos el personal que les asignan para que las asista es masculino, lo que exacerba el riesgo de sufrir abusos.

<sup>9</sup> ODS 3, Meta 3.9 y ODS 12, Meta 12.4.



Las mujeres con discapacidad en los diferentes espacios públicos han informado que los servicios de salud no están preparados para su atención. El país carece de herramientas para cubrir las demandas de esta población en tiempos de COVID-19, las barreras que dificultan el acceso a los derechos humanos de las mujeres con discapacidad en igualdad de condiciones al resto de la población hoy, se acrecientan en su contra. Lo anterior, aunado al desconocimiento de las características propias de cada discapacidad, por lo que deben hacerse ajustes y modificaciones en los servicios.

Es claro que el aislamiento provocado para evitar el contagio -campana "quédate en casa"- incrementa la violencia tanto física como sexual y psicológica, y la discriminación que sufren es doble por el hecho de ser mujeres y por la discapacidad.

Es por ello, que la Defensoría hace un llamado para que se incorpore la perspectiva de género en particular las instituciones de salud, con el fin de que las mujeres con discapacidad reciban una atención de calidad y que se eliminen las barreras de todo tipo que envuelven la atención antes mencionada. Las autoridades de salud deben redoblar esfuerzos para que los servicios de salud adopten medidas excepcionales para la atención de este importante segmento de la población.

Participación en audiencia de la Comisión de Discapacidad y Adulto Mayor de la Asamblea Legislativa.

El 24 de febrero de 2021, el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Defensoría de los Habitantes, participó en una audiencia de la Comisión de Discapacidad y Adulto Mayor de la Asamblea Legislativa.

El propósito de dicha audiencia fue que la Defensoría de los Habitantes, como Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad, se refiriera al procedimiento de consulta de Proyectos de Ley a Personas con Discapacidad. La exposición realizada tuvo como base el párrafo 3° del artículo 4 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, a partir de éste, dar respuesta a una serie de preguntas sobre el tema convocado:

- ¿Qué es la consulta? Es el derecho de las personas con discapacidad de participar en la toma de decisiones en el ámbito de lo público. Debe entenderse por "esfera de lo público" o asuntos de interés público leyes, reglamentos y políticas. La consulta es un derecho colectivo porque lo ejercen varias personas en forma conjunta. El bien jurídicamente protegido en la consulta es la toma de decisiones y no puede ser sujeto de apropiación individual.
- ¿A quién se consulta? A las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. A su vez, las organizaciones de personas con discapacidad son aquellas dirigidas y administradas por personas con discapacidad y sus familiares. Se hizo énfasis en que se debe alentar la participación de mujeres, niños y niñas y adolescentes en el proceso de consulta y en la necesidad también de la participación en la consulta de personas con deficiencias múltiples, intelectuales, psicosociales y sordociegas.
- ¿Quién consulta? Correlativo al derecho de consulta de las personas con discapacidad, existe la obligación de consultar de los Estados. A lo interno de cada Estado, sus poderes, entes u órganos consultan de acuerdo con las funciones encomendadas por ley. La obligación de los Estados de consultar se traduce en la necesidad de crear procedimientos de consulta.
- ¿Qué se consulta? Se consulta los temas que directa o indirectamente inciden en las vidas de las personas con discapacidad. El proceso de la consulta debe abarcar las fases de elaboración, ejecución y evaluación de las leyes y políticas.

¿Cómo se consulta? En los procesos de consulta se deben hacer sin discriminación, con accesibilidad y buena fe. Deben participar las personas con discapacidad sin distingo por sexo, género, edad, etnia, tipos de deficiencia funcional o de cualquier otra índole.

Al mismo tiempo, se debe asegurar que el procedimiento de consulta se encuentre a disposición de todas las personas con discapacidad, es decir, que el lugar donde se realice la consulta, si se lleva a cabo de manera presencial, cumpla con las normas de accesibilidad física, la información que se proporcione tome en cuenta las necesidades de las personas ciegas, sordas y con discapacidad intelectual.

## 5. Acciones de promoción y divulgación de derechos humanos: El Instituto de Educación en Derechos Humanos (IEDH)

Este año implicó para ésta y todas las instituciones del país un enorme reto. La pandemia producto del Covid-19 relativizó las formas de trabajo tradicionales y el acercamiento que implicaba la educación en derechos humanos de metodologías presenciales a virtuales.

Los desafíos que depara el fenómeno de la globalización demandan la búsqueda de mecanismos que contribuyan a la participación de las y los habitantes. Este dialogo entre distintos actores sociales, busca la concertación social como un instrumento de participación real, que tiene como objetivo fundamental ofrecer mediante el intercambio de información, herramientas sociales que le permitan a los diferentes grupos que conforman la sociedad, una efectiva incidencia en la redacción de políticas públicas.

Por esta razón, en los diferentes procesos que se desarrollan desde el Instituto de Educación en Derechos Humanos, la educación “en y para los derechos humanos” es el enfoque que nos permite educar a las personas para que influyan y modifiquen la forma de entender sus derechos, los de las otras personas y cómo reclamarlos.

## 5.1.- Curso de Capacitación para el fortalecimiento de las capacidades en la gestión pública de las Municipalidades.

Esta actividad –en dos módulos durante el año 202- constituye un esfuerzo conjunto entre la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y la Universidad de Costa Rica-Centro de Investigación y Capacitación de Administración Pública CICAP, con el objetivo de construir a mejorar la gestión de los gobiernos locales, aprovechando el inicio de funciones de las nuevas autoridades municipales, en esfuerzo de coordinación interinstitucional.

Con una duración de un mes (cuatro semanas en formato virtual), el curso se constituyó en un espacio de información, intercambio y construcción de conocimientos colectivos, que tiene el propósito de contribuir con las nuevas autoridades de las Municipales en la mejora de la gestión en momentos de una crisis sanitaria y económica.

El desarrollo de la iniciativa en conjunto con otras instituciones, permite una formación más integral para una mejor inclusión en la administración de los gobiernos locales. Particularmente desde la Defensoría, la incorporación de un enfoque de DDHH en la función pública que promueva una prestación de los servicios respetuosos y sin discriminación, integrando, además, los pilares de dignidad, igualdad y libertad.

Entre los meses de setiembre y octubre se realizó el segundo módulo a cargo de la Defensoría, precedido por el componente de la CGR. Los objetivos del mismo fueron fomentar en el funcionariado del Sector Público espacios de intercambio, análisis, ampliación de criterio, comprensión y aplicación de los derechos humanos, así como socializar los conocimientos que permitan garantizar el cumplimiento de las leyes y tratados internacionales en materia de participación, transparencia contra la corrupción en la gestión pública.

Para el módulo facilitado por la Defensoría se matricularon 19 personas, de distintas municipalidades: Goicoechea, Cartago, Heredia, Belén, Palmares, Parrita, Siquirres, Tarrazú, Corredores, Nicoya, La Cruz y Talamanca. Participaron funcionarios y funcionarias de distintos perfiles, tanto del área administrativa como técnica.

### 5.2.- Coordinación ACNUR y Defensoría

El objetivo de esta iniciativa es unir esfuerzos para dar una respuesta humanitaria y acceso a derechos a las personas refugiadas, solicitantes de refugio y apátridas, a través del fortalecimiento de la coordinación entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las personas Refugiadas y la Defensoría de los Habitantes.

En el año 2020 se llevaron a cabo 8 sesiones de capacitación en las que participaron 110 personas funcionarias de la Defensoría de las distintas direcciones de defensa. Para esta iniciativa el Instituto de Educación en Derechos Humanos, en coordinación con la Dirección de Igualdad y no Discriminación dieron seguimiento en convocatoria, ampliación de contenidos y planificación con las personas representantes del ACNUR.

Los ejes temáticos de las sesiones de trabajo, versaron en el análisis del Derecho Internacional de Personas Refugiadas, apátrida, género y niñez, protección basada en comunidades. Asimismo, en seguimiento a la coordinación conjunta se diseñó la agenda para la capacitación que se hizo en el mes de noviembre, a 50 personas funcionarias y enlaces del ACNUR. Estas alianzas deben fomentarse, especialmente en momentos tan complejos como los que atraviesa el país.

### 5.3.- Alianza Escuela Judicial, Ministerio Público.

La Escuela Judicial es otra de las instancias estratégicas para la Defensoría, en el campo de la educación en derechos humanos, considerando las competencias que tiene en

la formación de las personas operadoras del Poder Judicial.

El objetivo principal del trabajo del Instituto de Educación en Derechos Humanos, consiste en incidir para la incorporación de capacitaciones en derechos humanos dentro de la oferta de cursos de la Escuela Judicial. A partir de dicha labor hemos logrado que se impartan de manera permanente, capacitaciones sobre derechos sexuales, derechos reproductivos, diversidad sexual, entre otros.

Incidir en la oferta de capacitaciones de este importante centro de formación, contribuye a generar en las personas participantes de dichos procesos, nuevos conocimientos sobre sus responsabilidades en la garantía de un acceso a la justicia libre de todas las formas de discriminación e incorporando en su labor los instrumentos internacionales de derechos humanos.

### 5.4- Formación Inicial a Aspirantes a la Judicatura (FIAJ).

Desde el Instituto de Educación en Derechos Humanos, la Defensoría ha tenido presencia permanente -por más de 5 años consecutivos- en el proceso de "Formación Inicial a Aspirantes a la Judicatura". En tal sentido, esta actividad tiene el propósito de contribuir en el proceso de "Formación Integral a las personas Aspirantes a la Judicatura", para brindar información sobre las competencias y funciones de la Defensoría de los Habitantes, así como los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que ha asumido el país y su implicación en el acceso a la justicia.

La actividad de capacitación se llevó a cabo en dos jornadas en el mes de setiembre del 2020. Este año participaron 37 personas aspirantes a la Judicatura.

Las temáticas que se abordaron son sobre el trabajo de la Defensoría, enfoque basado en DDHH y diversos instrumentos internacionales como CEDAW, Convención de los Derechos

del Niño, Examen Periódico Universal, ODS, entre otros.

### 5.5-Capacitación en derechos sexuales y derechos reproductivos

Tal y como hemos venido informando en los últimos años, en atención al cumplimiento de la Sentencia Artavia Murillo y otros 2012, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el acuerdo amistoso Gómez Murillo, se ha mantenido un trabajo sostenido de capacitación en conjunto con esta Escuela, sobre “Derechos sexuales y reproductivos y técnicas de fertilización asistida”, dirigido al personal de este Poder de la República. Ha sido una alianza prometedora de calidad e incidencia para el conocimiento y defensa de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres de este país, que toca los núcleos duros en esta materia, a saber: Bioética, derechos humanos, Derechos de las Mujeres, en un campo en que las mujeres han luchado históricamente por tener voz y decisión.

Durante los últimos tres años se han capacitado cerca de 200 personas de Poder Judicial, incluyendo, equipos interdisciplinarios, Defensa Pública, Ministerio Público y Judicatura. En los próximos años ese debe hacer esfuerzos para ampliar la cobertura.

Durante el 2020 el equipo se comprometió para la elaboración de plan de capacitación virtual, trasladando los contenidos principales a dicha modalidad. Así, en noviembre se logró realizar una capacitación durante 3 jornadas y con la asistencia de 20 personas, profesionales del Poder Judicial.

Los contenidos temáticos versaron sobre derechos sexuales, bioética, mandatos culturales, principios de DDHH, Sistema Interamericano de DDHH, fertilización in vitro, entre otros.

En el año 2021 se han agendado, en coordinación con la Escuela Judicial, dos procesos de capacitación en junio y en octubre, los cuales se llevarán a cabo en plataforma

virtual y se espera que con el mismo equipo interdisciplinario en la facilitación de las capacitaciones.

### 5.6.- Proceso coordinación: Centro de Investigación y Formación Hacendaria, CIFH, Ministerio de Hacienda

En julio del 2020, se realizaron los ajustes y adecuaciones necesarias en contenidos y metodologías para realizar la capacitación: “Derechos Humanos y Servicio Público” en formato virtual. Se facilitaron 4 sesiones virtuales con la participación de un grupo de 20 personas, sobre temas como: Bueno gobierno, transparencia, principios de DDHH, discriminación, igualdad, inclusión, derechos de las mujeres, vejez, envejecimiento, entre otros.

### 5.7- Acciones dirigidas al MEP, encuentros de Líderes Estudiantiles Migrantes: la voz estudiantil.

Se coordinó la participación de la Defensoría en el proceso de inducción que se realiza con estudiantes de todo el país, denominado “Inducción a Representantes Estudiantiles, 2020-2021”, donde se desarrollaron contenidos sobre el derecho a la educación, y motivándoles para que incidan en la recuperación de sus compañeros y compañeras que se alejan de la educación virtual, como único contacto con su proceso educativo.

En el mes de octubre se realizó este encuentro virtual dirigida a este grupo de estudiantes, en el que participaron más de 50 estudiantes, y algunos docentes y administrativos. En este espacio se desarrollaron contenidos relacionados con el rol de la Defensoría, la educación como un derecho humano y las instancias responsables de garantizar este derecho. Adicionalmente se practicó una aproximación a la educación en DDHH, analizando habilidades para la vida, el respeto a los distintos puntos de vista y a las diferencias en general.

### 5.8-Proceso Servicio Comunal Estudiantil: “Yo Promuevo Derechos”.

La alianza estratégica entre el MEP y la Defensoría ha sido permanente y fundamental para potenciar la educación en derechos humanos a través de diferentes programas y proyectos.

*El Servicio Comunal Estudiantil* brinda a la comunidad educativa la posibilidad de poner en práctica el aprendizaje desde el servicio, de promover la participación activa del estudiantado y es un programa para toda la población estudiantil en su décimo año para Colegios Académicos y en el undécimo año para Colegios Técnicos. Así, cada año miles de estudiantes aportan horas de servicio para dejar huella positiva en sus comunidades y en su formación personal.

Se ha implementado la capacitación “Servicio Comunal Yo promuevo Derechos” con personal docente de centros educativos de la Dirección Regional Surá y de la Dirección Regional Grande de Térraba. Como parte de la capacitación, el personal docente participante pudo implementar la metodología con los grupos de estudiantes y poner en práctica los aprendizajes. Se trabajó también información general sobre los derechos de los pueblos indígenas, en específico sobre el Convenio 169.

Para el segundo semestre del año 2020, se tomó la decisión de elaborar una Guía digital con un recurso conceptual y metodológico, incluyendo algunas de las principales experiencias prácticas del *Servicio Comunal Estudiantil “Yo Promuevo Derechos”* a la que se pueda tener acceso desde la página del Ministerio de Educación Pública.

Para la continuidad del proceso en el 2021, se trabaja en coordinación con el Departamento de Participación Estudiantil de la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio de Educación Pública para contar con la aprobación de la Guía para docentes “*Servicio Comunal Estudiantil*” así como la

publicación de dicho material en el sitio web del MEP y de la Defensoría de los Habitantes.

Una vez que se cuente con el documento digital aprobado se proyecta para el 2021 y el 2022 a la Dirección de Vida Estudiantil, la realización de actividades virtuales por medio de la plataforma de video conferencias del Instituto de Desarrollo Profesional, para hacer la correspondiente entrega técnica a las personas tutoras del *Servicio Comunal Estudiantil*, representantes de centros educativos de las diferentes Direcciones Regionales del país.

### 5.9- Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) del Servicio Civil

Se ha establecido una alianza estratégica con el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) del Servicio Civil, con el objetivo de garantizar que, dentro de la malla curricular de esta instancia, se integren contenidos diversos sobre los compromisos del Estado en materia de DDHH, y contribuir de esta forma con el fortalecimiento de servicios públicos inclusivos, libres de discriminación y estigma.

Se ha avanzado en un convenio marco de cooperación, así como una carta de entendimiento específicamente, sobre procesos de educación a personal del sector público costarricense.

Se hizo un webinar en el mes de octubre de 2020, sobre los temas de hostigamiento sexual y acoso laboral, reuniendo a más de 80 funcionarios y funcionarias de 16 instituciones públicas. El objetivo de este espacio fue dar a conocer las características socioculturales del hostigamiento sexual, así como del acoso laboral, de manera que propicie garantizar los mecanismos administrativos para atender y erradicar dichas prácticas en las instituciones públicas. Además de abordar algunas de las condiciones socioculturales que refuerzan patrones de violencia y hostigamiento sexual, se desarrollaron lineamientos de la normativa en materia de hostigamiento sexual.



En el mes de noviembre, además, se desarrollaron dos webinars, uno en el tema de derechos humanos en la gestión pública y el último sobre el derecho a la protección de datos personales.

En el primer espacio se contó con una participación de 65 funcionarios y funcionarias de 16 instituciones distintas, y se tenía como objetivo brindar a las personas funcionarias participantes información y herramientas para una prestación de servicios inclusivos, lo cual propicie la incorporación del enfoque de derechos humanos en el quehacer de la función pública. El segundo webinar, contó con una participación global de 126 personas de 24 distintas instituciones. El objetivo de este espacio fue brindar nociones fundamentales jurídicas y técnicas sobre el derecho a la protección de datos, así como la gestión de datos personales por parte de la Administración Pública.

Un logro importante en el 2020, fue la participación del Instituto en el diseño de un curso auto formativo dentro del Programa Modular, llevado a cabo por CECADES para el fortalecimiento de competencias en los directivos públicos del régimen de Servicio Civil. El proyecto tiene como objetivo general *“Contribuir con la profesionalización del personal directivo público costarricense, mediante el desarrollo de un curso de Autocapacitación (tipo MOOC) que aborda los contenidos de derechos humanos en el Módulo II del Programa, denominado “Integridad Pública, Estado Abierto y Derechos Humanos”*. Con la implementación del curso de Autocapacitación, se espera cubrir una población aproximada de 2.438 Jefaturas.

#### **5.10- Estrategia Nacional de Capacitación en Derechos de las Poblaciones LGBTIQ+**

La Estrategia Nacional de Capacitación y Sensibilización, tiene como objetivo establecer un marco técnico que guíe a las instituciones públicas en el desarrollo de capacidades de su funcionariado, mediante estrategias de capacitación y sensibilización,

para la prestación de servicios públicos inclusivos y libres de discriminación de acuerdo a la normativa vigente y los compromisos del Estado, garantizando una atención respetuosa de los derechos humanos de las poblaciones LGBTIQ+.

La estrategia propone un curso virtual, con una duración de dos horas, para ser matriculado por el 90% del funcionariado público. Adicionalmente propone una estrategia presencial (o con grupos pequeños en videoconferencia, con posibilidad de interactuar), para el 40% del funcionariado.

La Defensoría, a través de sus capacidades, e independencia acompañó los procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales para la atención y garantía de los derechos humanos de estas poblaciones, orientando su accionar en el proyecto a potenciar el trabajo del Poder Ejecutivo en la mejora de los procesos y resultados, a partir de los avances en la erradicación de la discriminación en las instituciones públicas hacia las personas LGBTIQ+.

Adicionalmente se tuvo en setiembre una capacitación dirigida a todas las comisiones institucionales en materia LGBTI, con una participación de 85 personas. Además, una sesión de trabajo con capacitación dirigida específicamente al sector de seguridad humana, con una participación de 16 personas. Finalmente se llevó a cabo una reunión con El Ministerio de Gobernación y a esta actividad asistieron 10 personas.

El Repositorio de materiales de Información, Educación y Comunicación (IEC) para consulta y uso de las Comisiones Institucionales para la Igualdad y No Discriminación hacia la población LGBTIQ+, contiene un conjunto de recursos de apoyo y materiales audiovisuales y didácticos que permitirán sensibilizar al funcionariado público, para promover la atención inclusiva y respetuosa de las poblaciones LGBTIQ+ con un enfoque de derechos humanos.

En total, desde la Defensoría se han llevado a cabo un total de 15 actividades de coordinación, así como 3 actividades de capacitación con una participación global de 140 funcionarios y funcionarias públicas.

Se ha generado un repositorio de herramientas, que contiene 121 videos informativos, 81 afiches e infografías, 6 manuales de capacitación dirigidos al funcionariado público y 12 Guías, manuales y protocolos. Y se ha dado acompañamiento a un curso virtual (*Caminando hacia la Igualdad*). Un total de 25.605 personas han participado en este curso virtual en Costa Rica, de las cuales 24.222 corresponden a 78 instituciones públicas y 1.383 a otros sectores como el privado, academia, sociedad civil, entre otros.

#### 5.11.- Promoción del diálogo social y fortalecimiento de la participación ciudadana: Redes de personas usuarias de servicios públicos

a. Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita. La necesidad de organización e incidencia para resolver la disponibilidad de agua para consumo humano, ha sido una de las acciones desarrolladas en los últimos dos años. Se identifica a Cahuita como una comunidad que no generaba denuncias ante la Defensoría a pesar de que se conoce que enfrenta problemas estructurales de orden económico y social que se han profundizado en los últimos tiempos. Ante esta situación el área de defensa regional de la institución estableció coordinación con el Instituto de Educación en DDHH, para el diseño y ejecución de una estrategia de intervención. Y se desarrolla de esta forma, un proceso con la metodología de Redes de Personas usuarias públicas construida e impulsada por esta dirección.

La comunidad con anterioridad había solicitado intervención del Estado con respuestas dispersas y poco concretas, el objetivo de este proyecto de intervención es acompañar a la comunidad para lograr empoderamiento y protagonismo en

la construcción de su propio desarrollo, y generar capacidades para la incidencia y el diálogo social respetuoso.

Posterior a la consolidación de la fase de construcción de espacios de diálogo con AyA, se desarrolló en el mes de junio una reunión presencial en la comunidad de Cahuita, a la cual asistieron representantes de la ADI de Cahuita, Doña Yamileth Astorga, Presidenta Ejecutiva del AyA, y personal de su Despacho y el Sr. Diputado David Gourzong. El espacio permitió construir acuerdos con la comunidad a corto y mediano plazo, para garantizar la continuidad del servicio, hasta tanto se termine el Proyecto para el abastecimiento de la zona en la Región Caribe Sur, lo cual está planeado para el mediano plazo. El apoyo de la Defensoría de los Habitantes, ha permitido fortalecer el diálogo entre la sociedad civil y las instituciones, con el objetivo de solventar la necesidad de contar con agua potable, con resultados positivos, por medio de medidas temporales con la disposición de tanques de agua en sitios estratégicos, como solución temporal. En el año 2020 se realizaron 5 actividades para alcanzar los objetivos y las metas.

b. San Francisco de Tortuguero: acompañamiento a la solución del problema del Cabotaje. Como parte de una acción institucional, la comunidad planteó la urgencia de abordar desde el punto de vista de las personas usuarias, la calidad del servicio del cabotaje en la zona, ante los serios problemas que enfrentan desde hace mucho tiempo. Para ello, se construyó la ruta para que las instituciones en primera instancia brinden la información requerida por la comunidad, ante lo cual la ARESEP y el MOPT, aceptaron informar y propiciar el diálogo institucional con la comunidad. De las acciones realizadas se evidenció la empresa concesionaria de la zona, tenía los permisos vencidos desde hacía **más de tres años, y además realizaba los ajustes de las tarifas de manera libre y sin ninguna regulación, de igual forma los cambios de**

**los horarios de ese transporte se realizaban de manera antojadiza.**

Ante las acciones de la comunidad con el acompañamiento de la Defensoría, el MOPT identificó el problema y dijo que asumiría el proceso para otorgar como primer paso, un permiso en precario, el cual fue otorgado por el MOPT en diciembre del 2020.

En este proceso se coordina con el MOPT, Municipalidad de Pococi y al Dirección de Guardacostas del Ministerio de Seguridad, ARESEP, MOPT, Fuerza Pública, Despacho del Segundo Vicepresidente de la República, la Defensoría de los Habitantes (Dirección de Estudios Económicos de la DHR, Instituto de EDH) y representante de la comunidad. Durante el 2020 se realizaron cinco actividades de coordinación. A la fecha los resultados han sido positivos, durante el primer semestre del 2021 se dará seguimiento a los compromisos institucionales.

#### **5.12.- Derechos de los pueblos originarios: acompañamiento al Consejo de Mayores Ngöbe, Comte Burica, Región Sur-Sur.**

Esta iniciativa propone brindar acompañamiento al Consejo de Mayores Ngöbe, en el ejercicio de su derecho a ser reconocido como organización propia y legítima de la comunidad y para el seguimiento de sus demandas y solicitudes a las diferentes instituciones públicas, a través de coordinaciones específicas que el mismo Consejo identifique como prioritarias.

Dicho proceso de acompañamiento inició en el 2019, a partir de la solicitud de capacitación que hiciera el facilitador judicial para el territorio Ngöbe de Alto Comte sobre las instituciones nacionales, el Convenio 169 y sus alcances en el territorio indígena. Durante el primer semestre del año 2020, se continuó con el proceso de acompañamiento.

En todo el proceso de intervención se ha contado con el apoyo y asesoría técnica por parte de la Dirección de Igualdad y No

Discriminación, para tener información actualizada sobre normativa y otros aspectos.

En abril del año 2021, se brindó acompañamiento al Consejo Autónomo de Mayores, a partir del apoyo para el fortalecimiento de la comunicación directa con el INDER para el planteamiento de sus solicitudes de información sobre el avance del Plan de Recuperación de Tierras a cargo de dicha institución.

Se considera de gran relevancia para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, contribuir con el fortalecimiento de la organización de grupos que se han constituido de manera autónoma.

#### **5.13.- Acompañamiento a la Entidad Permanente de Consulta de Sociedad Civil ante la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos (CIIDDH).**

El objetivo de esta iniciativa de intervención, ha sido contribuir a la consolidación de la incidencia de las ONG's para garantizar la participación y consulta efectiva de la sociedad civil, en los procesos de construcción de informes de seguimiento a las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos, en coordinación con la Comisión Interinstitucional liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Desde el Instituto de Educación en Derechos Humanos, se ha asumido el compromiso de dar seguimiento permanente a un ejercicio concreto de participación de la sociedad civil, ejerciendo labor como observadores y garantes del proceso. De tal forma hemos participado en todas las reuniones de coordinación de la Sub Comisión de Diálogo con la Sociedad Civil de la CIIDDH en el proceso de construcción y co creación -entre representantes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil- del "Mecanismo de participación y consulta de la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación

de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos, CIIDDHH con la Entidad Permanente de Consulta (EPC)”

La Subcomisión de Diálogo con la Sociedad Civil, del CIIDDHH en conjunto con las personas voceras de la Entidad Permanente de Consulta de la Sociedad Civil, llevó a cabo durante el año 2020, 18 sesiones de trabajo para la negociación, redacción y revisión conjunta del documento mencionado.

El documento fue llevado a consulta al pleno de la CIIDDHH, así como al pleno de la Entidad Permanente de Consulta. Se han recibido observaciones por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad y de la Entidad Permanente de Consulta. Las observaciones han sido analizadas, discutidas e incorporadas de manera conjunta en el documento.

Luego de este proceso, será el momento de la implementación del Mecanismo, para lo cual, como Instituto de Educación en Derechos Humanos y dando seguimiento al compromiso asumido corresponderá acompañar la puesta en práctica del mismo, en la construcción de al menos uno de los informes país ante las obligaciones internacionales en derechos humanos.

En el año 2021, ya se ha retomado el trabajo, tanto para observar el proceso de implementación del Mecanismo, como la redacción del formulario para la inscripción de las organizaciones que estén interesadas en formar parte de la Entidad Permanente de Consulta y sus debidas convocatorias.

#### **5.14.- Capacitación para el seguimiento a las recomendaciones a Costa Rica a partir del Examen Periódico Universal (EPU)**

Esta actividad tiene el propósito de contribuir a fortalecer la articulación entre organismos internacionales, instancias públicas y organizaciones de la sociedad civil para dar seguimiento a las recomendaciones que emanan del Examen Periódico Universal al país.

En junio del 2020, el Instituto de Educación en Derechos Humanos, en coordinación el Sistema de Naciones Unidas y el Instituto Humanista para la Cooperación con los países en Desarrollo, llevaron a cabo la planificación, diseño y convocatoria de 3 amplios espacios de capacitación virtual, el primero dirigido a personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, el segundo dirigido a personas representantes de instituciones públicas y el tercer espacio de aprendizaje, dirigido al público en general.

En la primera actividad se contó con la participación de 65 personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil; en la segunda con 80 personas representantes de diversas instituciones públicas; y en la tercera abierta al público participaron 104 personas.

El Examen Periódico Universal (EPU) es una de las herramientas del Sistema de Naciones Unidas, más completas para dar seguimiento al avance y cumplimiento de los derechos humanos de las naciones, ya que incluye diversas poblaciones y todos los derechos. De allí la importancia de general capacidades institucionales que permita un mayor compromiso con las recomendaciones hechas al país, en cumplimiento a las responsabilidades internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

#### **5.15.- Red de Educación en Derechos Humanos**

Su objetivo es propiciar un trabajo integrado entre instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y personas independientes que desarrollan acciones en materia de educación en derechos humanos. Para ello, cada actividad que se realiza tiene como objetivo posicionar y reforzar el enfoque basado en derechos humanos, para su real comprensión y puesta en marcha dentro de la función pública. Se busca la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia que enfrentan los distintos grupos y colectivos y poblaciones – en el ámbito público como privado- y en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Red, realiza una programación anual que consiste en una reunión mensual ordinaria en las que se analizan temas puntuales de cada una de las instancias que la conforman, se divulgan actividades y también se imparten capacitaciones. En el año 2020 con la declaratoria de emergencia nacional por la pandemia, la REDH se convirtió en un espacio permanente de divulgación de las instituciones integrantes, para promover las actividades de educación en derechos humanos que programan durante el año.

La permanencia de las diferentes instituciones y ONG's que la conforman, ha permitido diversificar acciones y multiplicar el efecto de divulgación de las actividades que desarrollan para que sean aprovechadas por la mayor cantidad de personas. Esta Red cobra gran relevancia, sobre todo en la plataforma que brinda para convertirse en un colegiado interdisciplinario para el análisis y discusión de temas de la realidad nacional.

Se considera importante dar continuidad a este espacio de intercambio de experiencias que fortalece alianzas interinstitucionales y con ello, maximizar los alcances de las diferentes formas de intervención del Instituto de Educación en Derechos Humanos. Para el 2021, se pretende establecer el programa anual de trabajo de REDH.

#### 5.16.- Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida

La calidad de vida es un concepto dinámico, definible desde sus efectos físicos y biológicos, hasta las áreas éticas y sociales. La calidad de vida humana se mide desde el grado de seguridad que se disfruta, hasta el grado de satisfacción que se percibe en el diario quehacer.

El Premio Aportes para el Mejoramiento de la Calidad de Vida, es anual y tiene como objetivo principal buscar iniciativas comunales, personales, empresariales y programas institucionales, que contribuyan a la mejora de calidad de vida de personas y grupos de personas en nuestro país.

El Premio busca fortalecer y apoyar iniciativas y proyectos de personas, organizaciones, empresas e instituciones públicas, que con su aporte fortalezcan el sistema democrático. Por ello, para la edición número 26, en el marco de la emergencia nacional, se decidió realizar además de la convocatoria ordinaria, una convocatoria especial en medios de comunicación rural, por medio de las sedes regionales de las universidades estatales y de la Defensoría de los Habitantes; para reconocer acciones especiales de protección de la vida de las personas, sus familias y comunidades producto de la crisis sanitaria, económica y social.

En esta ocasión, se realizó una investigación virtual de iniciativas que podían eventualmente participar en la edición 2020. Posteriormente se envió una invitación a participar en el concurso. Se hizo énfasis en la búsqueda de iniciativas presentadas como consecuencia de la pandemia (ojalá fuera del Gran Área Metropolitana), con miras a fortalecer la participación rural. Se logró una convocatoria exitosa de 35 candidaturas inscritas para la edición 2020

Cumplidas todas las etapas se realizó la entrega del Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida a las y los ganadores de la edición 2020, que se hizo 100% de forma virtual.

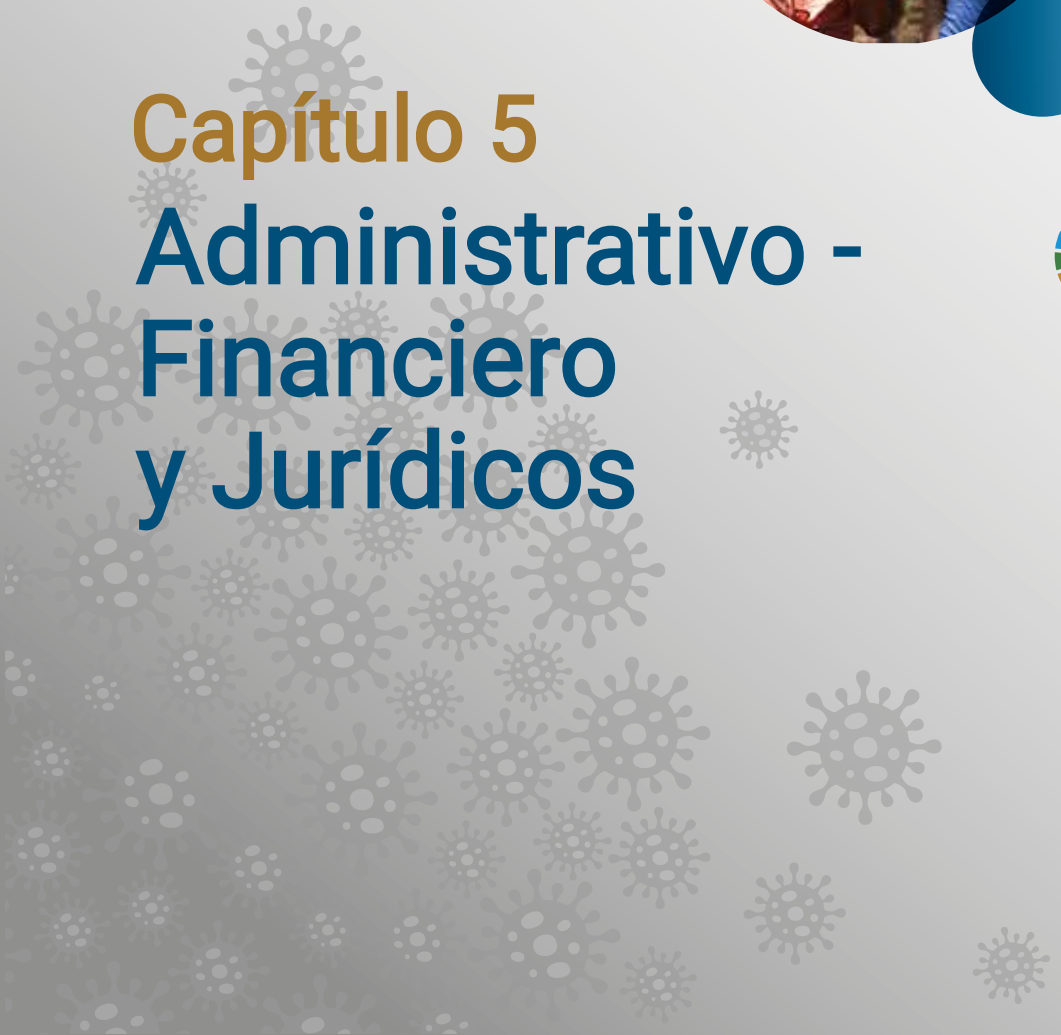
La sostenibilidad de este premio, se basa en el trabajo conjunto de las universidades estatales, el CONARE y la Defensoría; quienes asumieron el reto de trabajar coordinadamente para llevar adelante esta tarea, que tiene el propósito de reconocer los esfuerzos individuales y colectivos, mediante la divulgación de las experiencias que están realizando personas, organizaciones y comunidades, quienes generalmente permanecen en el anonimato.





# Capítulo 5

## Administrativo - Financiero y Jurídicos



## Capítulo 5

# Administrativo - Financiero y Jurídicos



### 1. Dirección Administrativa - Financiera

El año 2020 puso a prueba a todo el mundo, y eso nos incluye. A la Dirección Administrativa-Financiera, le correspondió reinventarse sobre la marcha, adoptar nuevas técnicas y metodologías de trabajo y ajustar rutinas a la nueva forma de trabajar. Se reasignaron labores, se establecieron nuevas formas de control, y se dirigió trabajó a distancia, sin dejar de cumplir con las responsabilidades ni dejar de brindar el servicio al personal. Se debe destacar el compromiso, la mística y el esfuerzo de todos y cada uno de los integrantes de la Dirección.

Se tuvo que acelerar diferentes procesos que se estaban mejorando. A través de un nuevo servicio de comunicación electrónica certificada, como institución y desde la dirección administrativa, logramos realizar las notificaciones en forma masiva y se logró disminuir los plazos de notificación de los documentos más urgentes o de trámite inmediato. Esta labor de notificación no se vio afectada por el cierre de la institución durante los días más difíciles de la pandemia, al contrario, se realizaron de la misma forma y con excelentes resultados durante este periodo crítico.

En colaboración con el Departamento de Informática, se logró mejorar el Ingreso de la correspondencia externa a través de medios

virtuales, lo que permitió aplicar el concepto de teletrabajo y remitirle a todo el personal de la institución la correspondencia externa en forma digital. Es decir, desde sus residencias, todos los funcionarios y funcionarias pudieron tener en su correo y también en sus expedientes o solicitudes de intervención las comunicaciones necesarias para resolver sus denuncias, cumpliendo la labor a cabalidad y protegiendo la salud al mismo tiempo.

También, durante el cierre de la Defensoría se instaló un Buzón institucional que permitió recibir la correspondencia externa tanto de los habitantes como de algunas instituciones públicas que no deseaban utilizar los medios virtuales que la Defensoría dispuso para este fin. Se elaboraron folletos explicativos sobre el funcionamiento del Buzón y se le informó a las personas denunciantes o público en general como debían entregar la correspondencia. También, se les solicitaba un correo o teléfono para posteriormente llamarles o enviarles el Número de Ingreso o la confirmación de recibido.

También se implementó el envío masivo de Mensajes de Texto por Celular, por medio de la nueva herramienta denominada **EVICERTIA**, la cual realiza las notificaciones por medio de un mensaje de texto a través de un teléfono inteligente y con comprobantes

tes de acuse de recibido por cada mensaje de texto enviado. Este medio de notificación por mensaje de texto a celular tiene varias ventajas: permite acortar los plazos de notificación a las personas habitantes que así lo soliciten, pues elimina el envío por correo postal y con ello, se reduce la impresión de papel, tinta y el tiempo de entrega. Además, el envío es inmediato y queda constancia de cuándo se envió el documento, la fecha de recepción al servidor e incluso si el mensaje de texto fue abierto.

El envío de todas las notificaciones por mensajes de texto a celular del BONO PROTEGER durante la Pandemia, que realizó la Dirección de Asuntos Económicos, fueron realizadas con esta modalidad. La notificación de denuncias de la Defensoría con respecto al Bono Proteger, se realizaron únicamente por medio del correo electrónico registrado y por medio del envío a través de mensajes de texto a celular, lo cual, permitió una notificación totalmente virtual, desde la Oficina de Correspondencia y Archivo Central.

Desde el punto de vista de las contrataciones, el año 2020 constituyó un año de máximo aprovechamiento de las herramientas de contratación administrativa que ofrece el portal SICOP. Bajo la premisa de que los servicios de mantenimiento de los distintos sistemas, equipos e instalaciones en las distintas sedes de la Defensoría, deben ser continuos aun cuando se ejecuten cierres parciales o disminuciones del aforo permitido dentro de las instalaciones; el buen estado de dichos sistemas es lo que permite el desarrollo de las labores, sean estas presenciales o virtuales.

Ante eso y por ser el 2020, el año de vencimiento de contratos de servicios preventivos claves para mantener operando los sistemas y manejar el riesgo ante eventuales fallas; fue necesaria la renovación de un grupo de contratistas, mediante nuevos concursos de contratación administrativa. Al final del período se lograron todas las renovaciones y el plan de compras previsto para el período. Se pudo garantizar, entonces,

suficientes recursos para el cumplimiento de las labores.

En materia de recursos humanos, continúa el pendiente con los procesos de nombramientos de personal, y aunque es una situación ajena a la gestión administrativa, seguiremos trabajando para avanzar con estos procesos. En el 2020, se sacaron a concurso dos procesos de contratación de personal y solamente se pudo nombrar a una persona en propiedad. Para el mes de junio del mismo año, se congelaron las plazas vacantes, en apoyo al Gobierno de la República ante la crisis fiscal. Este sigue siendo este un tema que la Institución debe corregir para el presente período.

Desde el punto de vista financiero y 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 las y los habitantes ante una vulneración de instituciones del sector público; e Intervenciones en educación en derechos humanos ", la Defensoría dispuso de recursos para el ejercicio económico del 2020, asignados en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por €6,252.72 millones; con una ejecución de €5,291.41 millones, lo que implica el 84.63% del total de los recursos.

Si analizamos el comportamiento de la ejecución financiera del presupuesto, tenemos que la partida de Remuneraciones alcanzó una ejecución efectiva del 85.27% del presupuesto asignado. Lo anterior, influido por 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 es del 83.35% 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 del 79.71%, la inversión en Bienes Duraderos 93.67%, y las Transferencias Corrientes una ejecución real del 63.81%.



Es importante resaltar que la Defensoría es una institución que presta servicios de defensa y promoción de derechos humanos y que el peso principal de su composición presupuestaria son recursos en capital humano, y que son asignados para el pago de salarios y demás pluses, como: anualidades, prohibición, tiempo extraordinario, incentivo salarial, carrera profesional, asociación solidarista, contribución patronal a la CCSS, entre otros. El año 2020 logramos ahorros en esta partida, que se originaron principalmente al disponer de plazas de profesionales vacantes durante el año, especialmente las 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.

En lo que corresponde a las Subpartidas de Servicios (Partida 1), se alcanzó una ejecución global del 83.35%, influida fundamentalmente por factores de impacto de la pandemia, ya que la mayor parte del personal se encontraba en teletrabajo; y a la aplicación de las Normas de Ejecución aprobadas mediante Ley No. 9879 Segundo Presupuesto Extraordinario de la República y segunda modificación de aprobación legislativa para el 2020, con una subejecución de ₡10.27 millones.

Referente a las Subpartidas del grupo de Materiales y Suministros (Partida 2), la ejecución efectiva fue del 79.71%. Es importante resaltar que los ítems de mayor recurso en este grupo son: Los Combustibles (20101), las Tintas Pinturas y Diluyentes (20104), Productos de Papel, Cartón e Impresos (29903) y Materiales y Productos Eléctricos (20304), Repuestos y Accesorios. 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.

No obstante, se presentó una subejecución del 10% que asciende a ₡3.33 millones solicitada mediante Ley No. 9879 Segundo Presupuesto Extraordinario de la República y segunda modificación de aprobación legislativa para el 2020, e instruida a través de circular DGPN-0449-2020 de la Dirección de Presupuesto Nacional. Los ahorros restantes en las subpartidas 20104: Tintas, pinturas y diluyentes, 20203: Alimentos y bebidas, 29901: Útiles, materiales de oficina y cómputo, 29903: Productos de papel, cartón e impresos, 29904: Textiles y vestuario, y 29907: Útiles y materiales de cocina y comedor, por un total de ₡2.55 millones; se presentaron por la pandemia ya que el personal se mantuvo en teletrabajo, por lo cual se disminuyó el consumo de inventarios.

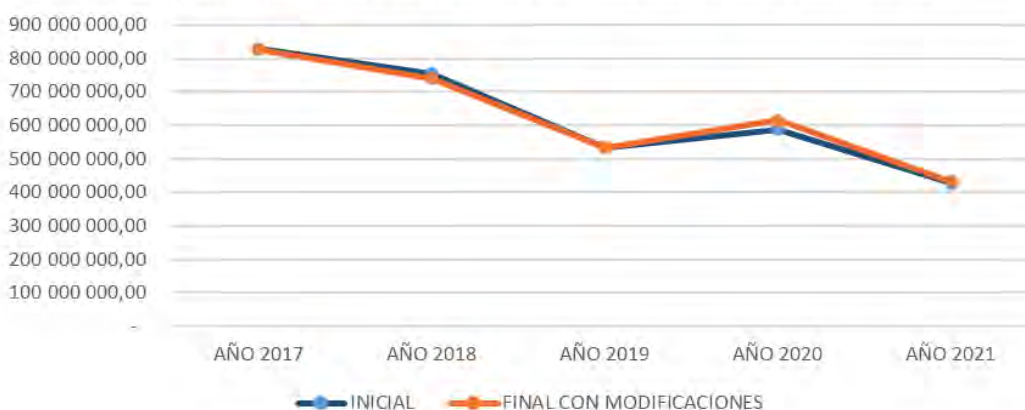
Con respecto a las Inversiones de Capital, Bienes Duraderos (Partida 5) su ejecución refleja un 93.67%. Dentro de estos ítems se destacan las Subpartidas 5.01.05: Equipos de Cómputo y 5.99.03 Bienes Intangibles; que contienen el 97.73% de los recursos presupuestados. También, se presentó una subejecución del 10% que asciende a ₡521,300.00 solicitada mediante Ley No. 9879 Segundo Presupuesto Extraordinario de la República y segunda modificación de aprobación legislativa para el 2020, e instruida a través de circular DGPN-0449-2020 de la Dirección de Presupuesto Nacional.

Sobre la partida de Transferencias Corrientes, (número 6) su ejecución efectiva es del 63.81%. Una de las subpartidas con una mayor cantidad de recursos corresponde a Prestaciones Legales, (Subpartida 60301) que tuvo una asignación presupuestaria de ₡63.25 millones, sin embargo, sólo se ejecutó el 30.68%. Los recursos se programaron en virtud de la aprobación de la ley No. 9906 "Ley para resguardar el derecho del trabajador a retirar los recursos de la pensión complementaria", lo que ocasionó que 7 personas comunicaran su interés de jubilarse, no obstante, solamente dos personas se acogieron a la pensión en el 2020, lo que generó el remanente en la subpartida. También en la partida de transferencias, se ejecutaron los recur-

Los del CONARE (número 60103), por ₡5.65 millones por la participación de la Defensoría en el Proyecto "Estado de la Nación", que es un insumo relevante para la actividad institucional. Este 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, por un monto de ₡13,69 millones, se ejecutó totalmente y tiene un impacto en la sociedad civil en la defensa de sus derechos.

Por último, se presentó una subejecución del 10% que asciende a ₡3.28 millones solicitada mediante Ley No. 9879 Segundo Presupuesto Extraordinario de la República y segunda modificación de aprobación legislativa para el 2020, en instruida a través de circular DGPN-0449-2020 de la Dirección de Presupuesto Nacional.

Comportamiento Presupuesto Operativo\* inicial versus final



\*/El presupuesto operativo contempla las partidas de servicios, materiales y suministros y bienes duraderos.

Fuente: Departamento Financiero Contable



## 2. Dirección de Asuntos Jurídicos

### Ámbito general de competencia de la Dirección de Asuntos Jurídicos

La Dirección de Asuntos Jurídicos, es, conforme el artículo 21 del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes, "...el órgano superior consultivo técnico jurídico de la Defensoría de los Habitantes de la República al que corresponde emitir los dictámenes y proporcionar la asesoría jurídica, verbal o escrita al Despacho, las Direcciones de Defensa o Jefaturas que así lo soliciten. Además, por mandato del artículo 13 de la Ley N°7319 es el órgano encargado de gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales y administrativos en que intervenga la institución en las materias propias de su competencia..."

Esta misma norma, enuncia además una serie de funciones específicas que corresponden a esta Dirección y que guardan relación con su rol consultivo o asesor, en cuyo ejercicio, como es lo propio de las Direcciones Jurídicas del sector público, tiene independencia funcional y de criterio. Esto explica que la Dirección de Asuntos Jurídicos, se ubica orgánicamente como una unidad asesora de los Jerarcas, sin perjuicio de los requerimientos de asesoría que le formulen, en general, el resto de las unidades de la institución.

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.

### Ámbito de la actividad judicial

La Dirección de Asuntos Jurídicos, coordina la función de defensa de los derechos e inte-

reses de las y los habitantes que la institución despliega en el nivel judicial. En tal sentido, se tiene que en el período que abarca el presente informe, en la Dirección Jurídica se elaboraron varios recursos de amparo relacionados con el derecho de acceso al agua potable de comunidades de Hatillo, Moravia, Desamparados, Tibás, Paraíso de Cartago, cuyos habitantes denunciaron ante la Defensoría de los Habitantes privaciones del líquido por plazos irrazonables durante la estación seca y el incumplimiento del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a los horarios preestablecidos de racionamiento.

El impacto de estas intervenciones marcó una diferencia positiva para los habitantes residentes de esas localidades, en tanto la Sala Constitucional reiteró la posición jurisprudencial que sistemáticamente ha venido sosteniendo respecto a las responsabilidades de los proveedores del servicio público de agua potable, de respetar los horarios de racionamiento y asegurar durante esos períodos un medio alternativo de dotación de agua potable, al estar de por medio derechos fundamentales de los habitantes, como el derecho a la vida y el derecho a la salud.

De otro lado, la Defensoría presentó una coadyuvancia pasiva en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad planteada ante la Sala Constitucional contra la Oficialización de la Norma Técnica del artículo 121 del Código Penal.

Siempre en el ámbito judicial, la Dirección Jurídica atendió durante el año 2020, 12 recursos de amparo interpuestos contra la Defensoría, de los cuales ocho fueron declarados sin lugar, tres fueron declarados parcialmente con lugar y uno declarado con lugar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corresponden a los expedientes: 20-012916-0007-CO y 20-012913-0007-CO; 20-016275-0007-CO; 20-008743-0007-CO; 20-011479-0007-CO; 20-002089-0007-CO; 20-004721-0007-CO; 20-004785-0007-CO; 20-017383-0007-CO; 20-013633-0007-CO; 20-018601-0007-CO; 20-013999-0007-CO

## **Ámbito de la actividad de asesoría técnico jurídica**

Durante el año 2020, la Dirección de Asuntos Jurídicos, en ejercicio de su función consultiva, proveyó asesoría jurídica solicitada por el Despacho de la Defensora de los Habitantes y de la Defensora Adjunta, así como las Direcciones de Defensa. Con ello, fortaleció la función de defensa que se lleva a cabo desde esas unidades al ofrecer insumos de análisis que complementan y refuerzan las posiciones institucionales en muy diversos temas.

En total, fueron rendidos 42 criterios jurídicos, en temas de muy diversa naturaleza vinculados con el derecho constitucional de acceso a la información pública (artículo 30 de la Constitución Política); principio de publicidad de la información administrativa y excepciones contempladas en instrumentos normativos con rango de ley; los principios constitucionales de objetividad, imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas en la función pública; la prohibición de discriminación; el derecho a la salud; derecho a la autodeterminación informativa; derecho al patrimonio cultural de la nación y derecho a la participación ciudadana.

## **Ámbito de la contratación administrativa**

La Dirección de Asuntos Jurídicos, interviene en los procesos de trabajo que se vinculan con las contrataciones administrativas que la institución hace, las cuales se realizan en su totalidad dentro de la plataforma de compras públicas del sector público SICOP.

En tal sentido, la Dirección 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; conoce los recursos de objeción que pudieran plantearse contra los carteles de licitación o de apelación contra 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 14 procesos de contratación administrativa; de los cuales cuatro corresponden a la modalidad de licitaciones abreviadas, cinco bajo la modalidad de contratación directa y cinco resoluciones elaboradas con ocasión de recursos interpuestos contra actos de adjudicación emitidos en procesos de contratación.<sup>2</sup>

## **Elaboración de normativa institucional interna**

Durante el año 2020, frente a los desafíos que trajo la pandemia por el COVID-19 y de los que la Defensoría no estuvo ajena, la Dirección de Asuntos Jurídicos elaboró las 12 Instrucciones emitidas por la Defensora de los Habitantes que fijaron los lineamientos institucionales de teletrabajo del personal de la Sede central como de las Sedes regionales; así como la atención excepcional a las y los habitantes a través de las plataformas tecnológicas que ofrece la institución, los teléfonos habilitados para la atención de denuncias, el correo electrónico y la página web institucional.

También en el contexto de la coyuntura de la emergencia sanitaria nacional, la Dirección

<sup>2</sup> Los procesos de contratación administrativa corresponde a los expedientes 2020LA-000009-0004000001; 2020LA-000006-0004000001; 2020LA-000005-0004000001; 2020LA-000001-0004000001; 2020CD-000052-0004000001; 2020CD-000039-0004000001; 2020CD-000018-0004000001; 2020CD-000017-0004000001; 2020CD-000015-0004000001. De otro lado, la Dirección elaboró las resoluciones a recursos interpuestos contra los actos de adjudicación emitidos en los siguientes procesos de contratación: 2020LA-000005-0004000001; 2020LA-000002-0004000001; 2020CD-000081-0004000001; 2020CD-000059-0004000001; 2020CD-000097-0004000001.

Jurídica elaboró el Acuerdo N° 2301 emitido por la Defensora de los Habitantes, mediante el cual fue necesario prorrogar el plazo de vigencia de los nombramientos de las personas representantes de las organizaciones ciudadanas electas en abril de 2017 y que integran la estructura de fiscalización, supervisión y vigilancia del fideicomiso creado a través de la Ley N° 9292 para el desarrollo de obra pública del corredor vial San José-San Ramón. Lo anterior ante la imposibilidad para la Defensoría, de realizar un proceso de elección abierto con la presencia de las comunidades y hasta tanto las autoridades de Gobierno levanten las medidas sanitarias de restricción vigentes y existan condiciones óptimas para llevar a cabo un nuevo proceso, que permita la más amplia participación de la sociedad civil y de las distintas organizaciones sociales.

Otro logro institucional durante el año 2020, fue el producto del trabajo en equipo de la Dirección de Asuntos Jurídicos, las Direcciones Administrativa, de Planificación, Despacho y Departamento de Informática, el cual dio como resultado la emisión por parte de la Defensora de los Habitantes, del Reglamento de Uso del Servicio de Internet y Correo Electrónico de la Defensoría de los Habitantes.

Por ser la Defensoría de los Habitantes, la Institución Nacional de Derechos Humanos, es una necesidad normar el uso de los servicios de internet y correo electrónico para su personal, tomando en consideración no sólo que éstos posibilitan la vigencia del derecho fundamental de toda persona a la libertad de opinión y expresión, sino además que la institución debe contar con políticas y pautas generales a seguir, a fin de delinear una política de uso aceptable de las tecnologías de la información. Ello, partiendo de principios de transparencia y eficiente uso de los recursos institucionales asignados a cada servidor.

### Participación de la Dirección Jurídica en comisiones internas

Durante el 2020, la Dirección Jurídica integró y trabajó junto a la Dirección de Despacho y la Dirección de Planificación en la Comisión de Macroproceso de Defensa de Derechos, a la cual le correspondió la coordinación del proceso de realimentación realizado con todas las Áreas de Defensa, para recibir y compilar observaciones y propuestas de mejora al Manual del Macroproceso de Defensa de Derechos actualmente vigente en la institución, proceso del cual resultó la modificación de varios artículos de ese cuerpo normativo.

La Dirección Jurídica también integró junto a otras Direcciones de la institución la Comisión de Teletrabajo, la cual tuvo la tarea de revisar el Reglamento de Teletrabajo que había emitido la Defensoría a través del Acuerdo N° 2173 en agosto de 2018, a la luz de la nueva Ley de Teletrabajo y que dio como resultado una propuesta de actualización del Reglamento de Teletrabajo que será formalizada en 2021.

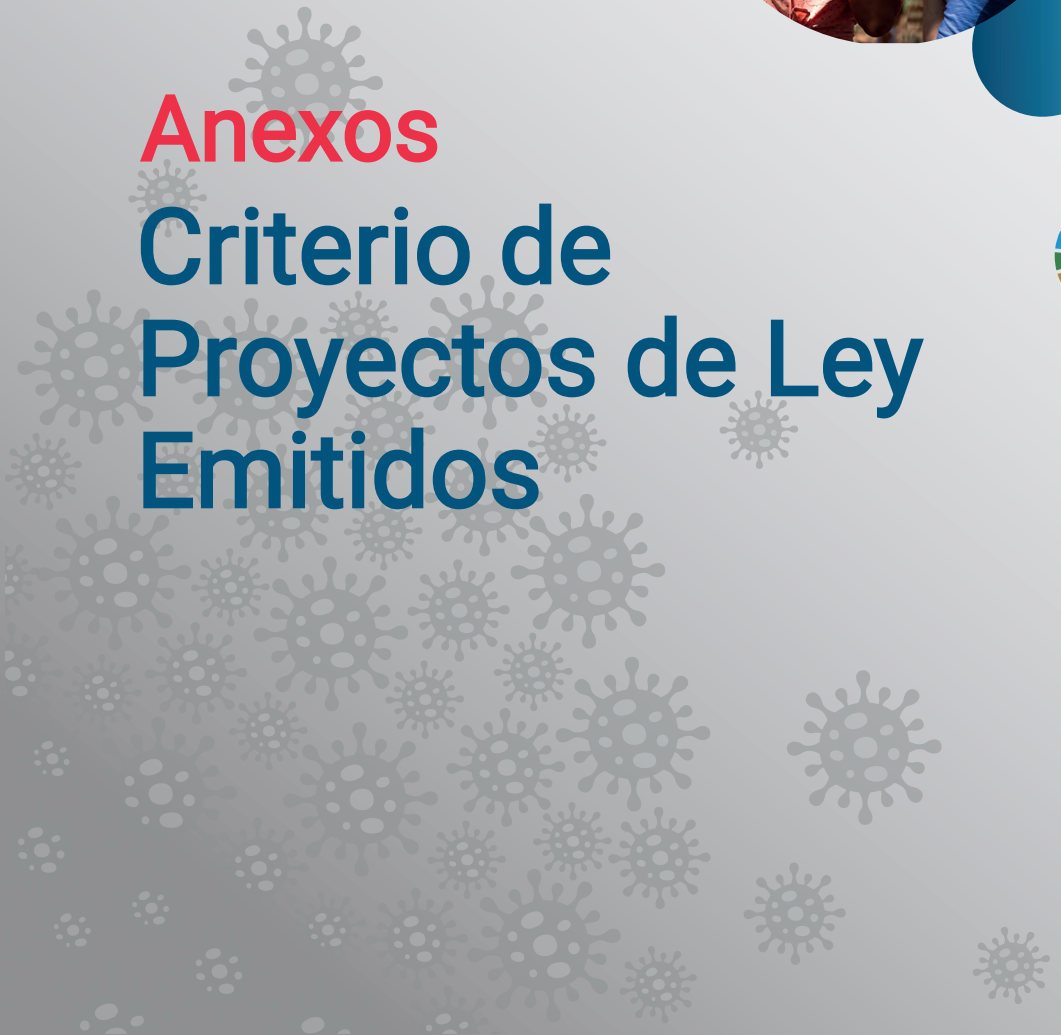
La Comisión de Valores fue también otro grupo de trabajo del cual formó parte la Dirección, la cual ha tenido a su cargo importantes metas como la elaboración de las Directrices Éticas de la Defensoría de los Habitantes y tendrá a su cargo durante el año 2021, la realización de un Código de Ética para la institución.







**Anexos**  
**Criterio de  
Proyectos de Ley  
Emitidos**





## Anexos

# Criterio de Proyectos de Ley Emitidos



Del 1 de Mayo 2020 al 30 de Abril 2021

EXPEDIENTE	PROYECTO DE LEY	OFICIO
21 958	APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 2241 ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE) PARA APOYAR EL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO "CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y PUESTA EN OPERACIÓN DE UN SISTEMA DE TREN RÁPIDO DE PASAJEROS (TRP) EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA	DH-DEED-0547-2020
21 702	REFORMA AL ARTÍCULO 171 DEL CÓDIGO DE FAMILIA, LEY 5476, PARA TUTELAR EL INTERÉS SUPERIOR DE LA PERSONA MENOR DE EDAD BENEFICIARIA DE UNA PENSIÓN ALIMENTARIA	DH-MU-NA-494-2020
21 938	LEY PARA QUE EL CONSEJO NACIONAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ENFRENTA LA EMERGENCIA NACIONAL COVID-19	DH-DIND-0499-2020
21 912	LEY PARA FORTALECER AL CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR (CONAPAM) EN LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES,	DH-0511-2020
21 793	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1,2,21,22,23,25,26,27,29, 30, 31, 34,35,36 Y 37, DE LA LEY DE PENALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, N° 8589 DEL 25 DE ABRIL DE 2007 Y SUS REFORMAS	DH-0512-2020

21 690	CREACIÓN DEL SERVICIO DE FISIOTERAPIA PELVIPERINEAL, PARA LA ATENCIÓN ANTES, DURANTE EL EMBARAZO Y DESPUÉS DEL PARTO	DH-MU-504-2020
21 464	LEY QUE AUTORIZA EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN Y CIERRE DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN (CNP), Y TRASLADO DE LA FÁBRICA NACIONAL DE LICORES (FANAL),	DH-DEED-0533-2020
21 887	LEY DE ACCESO EFECTIVO A LA SALUD ANTE EMERGENCIAS	DH-DEED-0505-2020
21 368	LEY PARA PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE MEDICAMENTOS	DH-DEED-CV-0526-2020
21 969	ADICION DE INCISOS A LOS ARTICULOS 34 Y 259 DEL CODIGO PROCESAL PENAL PARA SUSPENDER LOS PLAZOS DE PRISION PREVENTIVA Y DE PRESCRIPCION DE LA ACCION PENAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL	DH-DIND-0479-2020
21 878	LEY EXCEPCIONALÍSIMA SOBRE SUSPENSIÓN DE APREMIO CORPORAL A LAS PERSONAS DEUDORAS ALIMENTARIAS DURANTE LA EMERGENCIA POR EL COVID 19	DH-MU-522-2020
21 949	LEY PARA EL ALIVIO FISCAL DE LOS BIENES O SERVICIOS UTILIZADOS EN LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y PESQUERA DEBIDO A LA EMERGENCIA NACIONAL POR LA PANDEMIA DE COVID-19	DH-DEED-0509-2020
21 763	REFORMA A LOS ARTÍCULOS 112, 157, 209 Y 213 DEL CÓDIGO PENAL LEY NÚMERO 4573 DEL 04 DE MAYO DE 1970, AFÍN DE AGRAVAR LAS PENAS CONTRA LOS DELITOS DE HOMICIDIO, VIOLACIÓN, HURTO Y ROBO COMETIDOS EN CONTRA DE LOS TURISTAS EXTRANJEROS Y LOCALES	DH-DIND-0477-2020
21 828	TRASLADO DE LA AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS (PRODHAB) A LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES Y REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 8968, LEY PROTECCIÓN DE LA PERSONA FRENTE AL TRATAMIENTO DE SUS DATOS PERSONALES, DEL 07 DE JULIO DEL 2011	DH-846-2020
21 975	REFORMA AL ARTÍCULO 47 DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD N° 7788 DEL 30 DE ABRIL DE 1998, LEY PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE BIOSEGURIDAD	DH-CV-0624-2020

21 336	LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. Texto sustitutivo	DH-DAL-0492-2020
21 988	LEY DE MEDIDAS TEMPORALES EN MATERIA DE PENSIONES ALIMENTARIAS ANTE UNA DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL	DH-656-2020
21 834	EXPEDIENTE N° 21834 "DECLARACIÓN DEL 10 DE DICIEMBRE COMO DÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ADICIÓN DEL INCISO G) AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 2160, LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN, DE 25 DE SETIEMBRE DE 1957	DH-0602-2020
21 546	LEY GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. Dictamen.	DH-0529-2020
22 019	LEY PARA GARANTIZAR EL DERECHO A ALIMENTOS ANTE LA EMERGENCIA NACIONAL PROVOCADA POR EL COVID-19	DH-MU-DNA-562-2020
21 885	PRORROGA DE LA MORATORIA ESTABLECIDA EN LA LEY N° 9810 DEL 29 DE ENERO DE 2020, POR EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID-19	DH-0524-2020
21 749	LEY DE APOYO A LA CULTURA DE DENUNCIA CONTRA EL HOSTIGAMIENTO SEXUAL	DH-MU-0594-2020
21 986	LEY DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA	DH-DGP-1138-2020
22 080	SEGUNDO PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPUBLICA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DEL 2020 Y SEGUNDA MODIFICACION LEGISLATIVA DE LA LEY N.°9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020 Y SUS REFORMAS.	DH-DEED-0545-2020
21 987	ADICIÓN DE UN TÍTULO V DE INFRACCIONES Y SANCIONES A LA REFORMA INTEGRAL DE LA LEY GENERAL SOBRE EL VIH, LEY N.° 9797	DH-CV-0572-2020
21 290	LEY DEL PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITOS Y TASAS PREFERENCIALES PARA LA MUJER RURAL CRETAMUJER	DH-DEED-0739-2020
21 960	LEY DE SOBERANÍA ALIMENTARIA	DH-DEED-0763-2020

22 112	LEY PARA PREVENIR LA REVICTIMIZACIÓN Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE	DH-DNA-0825-2020
22 109	REFORMA DEL ARTICULO 44 BIS Y 44 TER DE LA LEY N° 7472 "LEY DE PROMOCION DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR"	DH-DEED-0741-2020
21 265	LEY PARA INCLUIR LA VARIABLE NUTRICIONAL A LA CANASTA BÁSICA	DH-DEED-0799-2020
22 006	"LEY PARA TUTELAR LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA E IDEARIO",	DH-DIND-CV-MU-0919-2020
21 437	JUSTICIA EN LA BASE MÍNIMA CONTRIBUTIVA PARA INCENTIVAR EL EMPLEO	DH-DEED-DAL-1020-2020
21 678	LEY DE RESGUARDO A LA IMPARCIALIDAD EN LAS DECISIONES DE ALTOS FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PÚBLICAS	DH-1182-2020
22 110	LEY MARCO PARA LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	DH-DEED-0929-2020
21 388	LEY DEL CANNABIS PARA USO MEDICINAL Y TERAPÉUTICO Y DEL CÁÑAMO PARA USO ALIMENTARIO E INDUSTRIAL. Texto Sustitutivo	DH-CV-0887-2020
21 902	LEY PARA LA ADQUISICIÓN SOLIDARIA DE INSUMOS MÉDICOS Y EQUIPO NECESARIOS PARA ATENDER LA EMERGENCIA NACIONAL DEBIDO AL COVID-19 EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS)	DH-0910-2020
22 026	LEY PARA EXONERAR LOS MEDICAMENTOS DEL PAGO DELIMPUESTO AL VALOR AGREGADO POR CAUSA DE LAPANDEMIA MUNDIAL Y EMERGENCIA NACIONAL DEL COVID-19	DH-0911-2020
22 158	LEY PARA ESTABLECER EL FEMICIDIO AMPLIADO	DH-1170-2020
22 114	LEY PARA OPTIMIZAR LOS REQUISITOS DE RENTAS DE CAPITAL INMOBILIARIO	DH-0912-2020

22 081	LEY DE REDUCCIÓN DE JORNADAS EN EL SECTOR PÚBLICO	DH-DAL-RH-0998-2020
21 567	LEY DE PROTECCIÓN DE LA PERSONA TRABAJADORA PARA PLATAFORMAS DIGITALES DE SERVICIOS DE REPARTO. Texto sustitutivo	DH-DAL-1007-2020
20 569	DETECCIÓN OPORTUNA DE PROBLEMAS AUDITIVOS EN EL ADULTO MAYOR. Dictamen	DH-DIND-0982-2020
22 001	LEY PARA LA TUTELA DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD DE CONCIENCIA	DH-DIND-CV-MU-1019-2020
21 935	LEY DE RESCATE, RECUPERACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE EMPRESAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y ESTÍMULO A LA PRODUCCIÓN	DH-DEED-DAL-1008-2020
22 171	LEY PARA PENALIZAR LOS CRÍMENES DE ODIOS, EL DELITO DE DISCRIMINACIÓN RACIAL Y OTRAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS	DH-DIND-1079-2020
21 706	FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO. Texto sustitutivo.	DH-DAL-1089-2020
22 169	LEY PARA ESTABLECER TARIFAS ESPECIALES DE LOS SERVICIOS DE ELECTRICIDAD Y CONDONAR DEUDAS PENDIENTES DEL SECTOR HOTELERO DE COSTA RICA PRODUCTO DE LA AFECTACIÓN ECONÓMICA POR EL COVID-19	DH-DEED-1212-2020
22 115	DECLARATORIA DE INTERÉS PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LA ENSEÑANZA DEL AJEDREZ EN EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE	DH-1132-2020
22 230	REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY PARA REGULAR EL TELETRABAJO N° 9738, DE 18 DE SETIEMBRE DE 2019 PARA GARANTIZAR LA DESCONEXIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES	DH-DAL-1227-2020
21 336	LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO. Texto sustitutivo 2	DH-DAL-DEED-1142-2020



21 151	REFORMA INTEGRAL A LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA ALTA DOTACIÓN TALENTOS Y CREATIVIDAD N° 8899 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2010 Y CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE ALTA DOTACIÓN	DH-DNA-1242-2020
21 010	LEY PARA PROMOVER LA CONSTRUCCIÓN DE UN HOSPITAL PERIFÉRICO Y CENTRO DIAGNÓSTICO UBICADO EN LA VIRGEN DE SARAPIQUÍ PARA DAR COBERTURA MÉDICA A LA REGIÓN HUETAR NORTE Y A LA REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA	DH-CV-1201-2020
21 448	LEY PARA EL FORTALECIMIENTO, COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL RESGUARDO FRONTERIZO	DH-DIND-1173-2020
20 799	LEY GENERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA	DH-DGP-1193
22 176	LEY PARA INCORPORAR LA CONSULTA PREVIA Y FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS PROCESOS DE REFERÉNDUM	DH-DGP-1200-2020
21 252	LEY PARA FOMENTAR LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO PARA PERSONAS MAYORES DE 45 AÑOS. Dictamen.	DH-DAL-1243
21 239	LEY DE DERECHOS DEL NIÑO Y LA NIÑA POR NACER.	DH-1096-2020
22 188	LEY DE COMERCIO AL AIRE LIBRE. Dictamen	DH-DGP-1188-2020
21 012	LEY PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO. Dictamen	DH-DIND-1271-2020
22 142	LEY PARA LA REGULACIÓN DE LAS COMISIONES COBRADAS POR LAS PLATAFORMAS DIGITALES DE SERVICIOS DE REPARTO	DH-DEED.1171-2020
21 800	LEY DE EJECUCIÓN DE LA PENA. Texto sustitutivo.	DH-DIND-0103-2021

21 515	REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LAS DIPUTACIONES POR VIOLACION AL DEBER DE PROBIDAD	DH- CGP-1259-2020
22 112	LEY PARA PREVENIR LA REVICTIMIZACIÓN Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE. Texto sustitutivo	DH- DNA-1176-2020
22 091	LEY CONTRA EL EXCESO DE LOS SALARIOS DE LOS ALTOS JERARCAS DEL SECTOR PÚBLICO Y EN RÉGIMEN DE COMPETENCIA	DH-DAL-1258-2020
22 334	ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO AL TÍTULO IV, CAPÍTULO I, DEL CÓDIGO DE TRABAJO, N°2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943 (LEY PARA GARANTIZAR LA COBERTURA UNIVERSAL DEL SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO A LAS PERSONAS TRABAJADORAS AFECTADAS POR MORDEDURAS DE SERPIENTES	02911-2021-DHR
22 222	LEY DE TRANSFORMACIÓN Y TITULACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES E IRREGULARES	DH-0182-2021
22 244	LEY DE PROTECCIÓN PATRIMONIAL A LA PERSONA ADULTA MAYOR.	DH- DIND-0180-2021
22.313	"REFORMA DEL ARTÍCULO 9 DEL CODIGO NOTARIAL, LEY NO.7764 DEL 17 DE ABRIL DE 1998, PARA ESTABLECER EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL PROFESIONAL DE ABOGADOS NOTARIOS INSCRITOS EN LA DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO Y LIQUIDACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA NOTARIAL	03174-2021-DHR
22.340	REFORMA DEL ARTÍCULO 22 DE LA LEY N° 9691, LEY MARCO DEL CONTRATO DE FACTOREO, DEL 3 DE JUNIO DE 2019	03476-2021-DHR
22.363	DESARROLLO REGIONAL DE COSTA RICA	03653-2021-DHR
22.384	LEY DE APOORTE SOLIDARIO Y TEMPORAL SOBRE LA UTILIDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS AL PUEBLO COSTARRICENSE PARA EL AJUSTE FISCAL	05247-2021-DHR





-  (506) 4000-8500
-  [defensoria@dhr.go.cr](mailto:defensoria@dhr.go.cr)
-  [www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr)
-  686-1005,  
Barrio México-Costa Rica
-  Defensoría de los Habitantes

\*\*\*\*\*

#### Oficinas Regionales

- Limón: (506) 2758-0789
- Ciudad Neily: (506) 2783-2640
- Liberia: (506) 2666-3837
- Pérez Zeledón: (506) 2770-6454
- Puntarenas: (506) 2661-6107
- San Carlos: (506) 2460-9313