La Defensoría de los Habitantes

Informe Anual de Labores 2013-2014



Índice General

Índice General

Presentación

Capítulo 1

Defensoría. Democracia y Ciudadanía 3

De la Democracia formal a la democracia sustancial 4

Democracia y ciudadanía: un vínculo indispensable 6

La Defensoría en la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la democracia sustantiva . .. .

Estado de los derechos vulnerados: radiografía, 2013 un año nunca visto. .. .. .25

Un enfoque geográfico. A .. .. .25

Perfil de la persona denunciante .. .. .27

Caracterización de los derechos vulnerados.. .. .. .28

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata 33

Aplicación de principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad, cooperación y celeridad en el proceso administrativo de Defensa de los Derechos Fundamentales .. .. .33

Dirección de Oficinas Regionales 39

Brechas regionales en Desarrollo Humano: aportes de la Defensoría para la planificación del desarrollo en la Región Chorotega .. .. .40

Brechas regionales en Desarrollo Humano: aportes de la Defensoría para la planificación del desarrollo en la zona fronteriza de Paso Canoas.. .. .. .44

Resumen Resultados. .. .. .45

Desempleo y pobreza en zonas costeras: el caso de los molusqueros de Puntarenas .. .. .. .48

Manifestaciones de la pobreza en las regiones periféricas: se incrementan denuncias contra el IMAS y las pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS .. .. .50

Promoción de Derechos Humanos y mediación social: iniciativa "Adoptamos una Comunidad53

Diálogo social para un Estado inclusivo y solidario: consulta a la ciudadanía sobre el rumbo de la Defensoría a 20 años de su creación .. .. .57

Dirección de Promoción y Divulgación. .. .. .61

Diálogo social, democracia y mecanismos de incidencia- participación y paz social .. .. .61

Estudios y situaciones que demuestran conflictos en ciernes o desesperanza en el sistema, sin respuestas oportunas. .. .. .65

Procesos de educación y diálogo social.. .. .. .66

Rendición de cuentas y transparencia. Cartas de Petición ciudadana .. .. .67

La Defensoría promueve a la sociedad civil manifestarse sobre el Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática .. .. .72

Corredor biológico urbano en la Cuenca del Rio Torres. .. .. .73

Resultados .. .. ..

Dirección de Protección Especial 113

Personas Afrodescendientes 113

Personas Indígenas 114

Personas Migrantes y Refugiadas 124

Personas Adultas Mayores 129

Personas con Discapacidad. 137

Personas en Situación de Pobreza 139

Discriminación por Orientación Sexual 139

La Policía: Actuaciones y omisiones. 140

Personas Privadas de Libertad 141

Administración de Justicia 148

Educación para Adultos 148

Dirección de Calidad de Vida. 149

1. Distribución de Profesionales Especialistas en Salud: Un reto a la equidad 149

Hacia una aspiración inconclusa: La disminución de las listas de espera 152

Garantía en la prestación eficiente de los servicios de salud por terceros: la Administración de EBAIS 156

Garantía real de la participación ciudadana en materia ambiental, una tarea inconclusa: Proyecto "Nueva Terminal de Contenedores de Moín - APM Terminales.. 159

Preservando la Integridad Física y el Medio Ambiente: Sobre el manejo y uso de gas licuado de petróleo (GLP 161

Contaminación sónica: una problemática histórica. 162

La Costa Rica del mar: Áreas Marinas de Pesca Responsable 163

Control Puntual de la Implementación de la Ley para la gestión integral de residuos 165

Calidad constructiva en viviendas de interés social: Una constante sin la debida atención . 167

Reivindicando la cultura afrodescendiente: Patrimonio Histórico Arquitectónico en Puerto Viejo y Cahuita 169

Dirección de Control de Gestión Administrativa 171

Modificación de canon en el Proyecto Turístico Golfo de Papagayo 171

El Sistema de compras públicas en la CCSS.. 173

Situación de tenencia de tierras en Barras del Colorado 174

Las personas afectadas por el Nemagón, una lucha que sigue sin ser escuchada 177

Conflicto: CTP-ARESEP-CCSS: "Un tema que afecta a la seguridad social 181

Sobre la aplicación de la prórroga contractual 185

Fiscalización del contrato por parte de la Administración Pública 187

Consideraciones finales 187

Apertura de la calle frente al Hospital Monseñor Sanabria 188

La gestión del riesgo, "un proceso que debe fortalecerse de la mano con los habitantes . .. 191

Dirección de Asuntos Económicos 199

Proyectos de Inversión y Concesiones de Transporte Público: Una deficiente gestión revestida de interés público 199

El Proyecto de ampliación y modernización de la refinería de RECOPE en Moín, Limón. 200

Generalidades Del Proyecto 201

Hallazgos De La Defensoría 201

Recomendaciones.. 203

La gestión de CONAVI y el hundimiento en la Autopista General Cañas 206

El Proyecto de ampliación de la Ruta Nacional 32 210

Reubicación de Servicios Públicos. 213

El Consejo de Transporte Público y la acelerada renovación de las concesiones de autobuses 215

La irregular y apresurada renovación de las concesiones para el período 2014-2021. 216

Hallazgos De La Defensoría 217

Es urgente diseñar un nuevo sistema regulatorio para el Transporte Público 220

Falencias recurrentes y correcciones urgentes para prevenir en el futuro 221

El requerimiento de viabilidad ambiental de previo al otorgamiento de la concesión 222

Conclusión. Correcciones Urgentes. 224

Dirección de Niñez y Adolescencia. 225

Ámbito de competencia 225

Protección Especial y niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley.. 229

Casos Emblemáticos de la Gestión 2010-2014. 230

Reformas sobre promoción y repitencia y sistema de arrastre de materias 230

Consideraciones finales 240

Subsistema de Educación Indígena 244

Educación Privada sigue siendo una deuda pendiente.. 249

Derecho a la Educación y Subsidios educativos 250

Derecho a la Protección Integral: Responsabilidades del PANI en el Proceso Especial de Protección.. 252

Derecho a la Salud: Listas de espera y atención de las cardiopatías en el Hospital Nacional de Niños 257

Dirección de Asuntos Laborales 263

Importancia de revisar la Ley de Reforma Procesal Laboral 264

Situación laboral del personal del Consejo Nacional de Producción.. 264

Retención indebida de deducciones de salario en planilla del CNP 274

Interinazgo en el MOPT, existe una total de 411 trabajadores de este Ministerio a quienes no se les ha dado estabilidad laboral.. 275

Directrices de la CCSS para el otorgamiento de un seguro voluntario para trabajadores por cuenta propia.. 276

Hostigamiento Laboral, una deuda de la Asamblea Legislativa 277

Problemas en al infraestructura de oficinas y dependencias del Estado. Situación que incide en el desarrollo de la persona trabajadora 279

Violación del derecho de descanso de los Policías Penitenciarios 279

Interinazgo prolongados y violación al derecho de estabilidad laboral de los policías de la Municipalidad de San José 282

Desigualdad salarial en la Municipalidad de Dota 285

Suspensión de pensión por viudez, acción ilegítima de la CCSS. 285

Dirección de Asuntos Jurídicos 287

Ámbito de la Actividad Judicial.. 288

Ámbito de la Contratación Administrativa.. 295

Ámbito de Asesoría Técnico Jurídica 296

Intervención en otros ámbitos de actividad.. 298

Contraloría de Servicios. 301

Dirección Administrativa 305

Capítulo 3

Anexos 317

Casos emblemáticos 317

Criterios de Proyextos de Ley. 321

Audiencias Públicas 325

Capacitación y Promoción 327

Presentación

Presentación

La presentación del Informe de Labores 2013-2014 de Defensoría de los Habitantes de la República a la Asamblea Legislativa , más que el cumplimiento a un mandato que dicta la Ley, es una oportunidad para esta Institución Nacional de Derechos Humanos de fortalecer el diálogo y la reflexión con los sectores políticos representados en el Congreso, electos y electas por voluntad popular. El inicio de esta legislatura imprime un panorama particularmente especial, pues la experiencia de veinte años ininterrumpidos en la defensa y promoción de los derechos humanos de los y las habitantes, obliga a esta institución a un replanteamiento y fortalecimientos de su papel en la sociedad costarricense y eso pasa indiscutiblemente por diseñar y ejecutar mecanismos de trabajo de mayor cercanía con el Congreso de la República.

Se propone la institución el reto de diseñar nuevas formas de trabajo para fortalecer los vasos comunicantes con la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de la Mujer y otras Comisiones, de esta Asamblea Legislativa, según sean las agendas de trabajo, con el propósito de contribuir a que la nueva legislación del país considere siempre el enfoque de derechos humanos que no es otra cosas que garantizar que las Leyes de la República tengan siempre como propósito central el bienestar de la población y respondan a los compromisos adquiridos por el país en el cumplimento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos así como las disposiciones y regulaciones que establece la Constitución Política y otros instrumentos legales nacionales de menor rango.

Las condiciones del país exigen esfuerzos de los distintos actores nacionales para devolver la confianza y credibilidad de la población en la acción del Estado y esto pasa indiscutiblemente por garantizar verdaderos espacios y mecanismos para el díalogo social en la búsqueda de soluciones a los problemas. Teniendo claro el compromiso de avanzar hacia una sociedad más inclusiva y solidaria. En este esfuerzo nacional la Defensoría desea externar una vez más su disposición de contribuir a generar los cambios que el país requiere en esta dirección, y eso pasa por mejorar y diseñar nuevas formas de trabajo con los distintos Poderes del Estado y sus instituciones.

En este informe se presenta una selección de algunos de los temas abordados a partir de las solicitudes de intervención de los y las habitantes que acuden cotidianamente a la Defensoría en busca de restitución de los derechos lesionados a partir de las acciones u omisiones del Estado. Pretende esta Institución presentar a las y los diputados y a la comunidad nacional el balance del cumplimento del Estado de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos a partir de las voces de los y las habitantes.

En el primer capítulo se muestra un análisis de las responablilidades de la Defensoría en el contexto actual de la democracia costarricense, evidenciado la importancia del trabajo que se realiza en el campo de edu-

cación en derechos humanos y las distintas formas de defensa derechos que ha venido construyendo la Defensoría en respuesta a las condiciones particulares de los conflictos individuales o sociales facilitando el acceso a la información y al diálogo social como requisitos indispensable para propiciar la participación ciudadana informada, en el tránsito hacia la construcción de ciudanías plenas, condición básica e ineludible para avanzar hacia una democracia sustancial. Seguidamente se presenta una caracterización de la población que acude a la Defensoría, y se resume la actuación del trabajo realizado a partir de las acciones desarrolladas por las Direcciones especializadas de la institución. La información que se presenta por Direcciones prioriza y resume algunos de los temas o situaciones nacionales, locales, regionales o bien individuales en que incursionó la Defensoría durante el último año de trabajo.

Este año este Informe Anual, es acompañado de un informe especial sobre el Diálogo Nacional sobre VIH y Derecho. Este informe presenta el resultado de un esfuerzo nacional realizado en seguimiento a la iniciativa Global del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que puso en marcha en el 2010 una Comisión Global sobre el VIH y el derecho, que promovió la realización de diálogos tanto a nivel regional como a nivel nacional. En el 2011 se llevó acabo esta interesante iniciativa de diálogo en Costa Rica con un formato de cabildo abierto que puso cara a cara en un diálogo directo poco común, a la sociedad civil y a representantes de la institucionalidad pública para analizar el estado de situación del país en la atención de las necesidades de la población afectada. La Defensoría sumió el reto de dar seguimiento a este esfuerzo nacional para dar respuesta a las demandas y necesidades insatisfechas de las personas participantes en esta interesante iniciativa de participación e incidencia política, con el propósito de propiciar y exigir soluciones a los problemas denunciados de una de las poblaciones más discriminadas y vulnerabilidades de país.

San José, junio del 2014.

Señora Ofelia Taitelbaum Yoselewich
Defensora de los Habitantes

CAPÍTULO 1

Defensoría, Democracia y Ciudadanía

Defensoría, Democracia y Ciudadanía

La vinculación entre democracia y las instituciones inspiradas en el Ombudsman no es nueva forma parte del mismo proceso de evolución y expansión de esta figura a nivel mundial. Sin ahondar en los orígenes de la institución del Ombudsman, esta figura surge en los países escandinavos como parte de la consolidación de sus procesos de democratización y para que la institución se constituyera en una instancia vigilante del correcto funcionamiento de la administración, caracterizándose por el ejercicio de un control estricto de legalidad.

En su proceso de evolución, con posterioridad a la segunda guerra mundial y como reacción ante las violaciones a los derechos cometidos durante ésta, se difunde la figura del Ombudsman en diversos países europeos, agregando a la función de control de legalidad, la de constituirse en garante de las libertades y derechos de los y las habitantes frente al Estado.

En el caso de España[1] y América Latina[2], la recepción de la figura del ombudsman se realiza en el marco de la transición a la democracia con posterioridad a periodos de dictadura militar, marcados por la violación de los Derechos Humanos. En consecuencia, la implementación de instituciones inspiradas en el Ombudsman en esta región se vincula desde un inicio con la defensa de los Derechos Humanos y de esta forma, con el fortalecimiento y sostenibilidad de una democracia sustancial. Esta posición que se consolida con la creación de instituciones de esta naturaleza en Europa del Este, con una clara intención de constituirse en un factor democratizante de estas sociedades.

1 Con respecto a introducción de la figura del Ombudsman en la península Ibérica, el caso más representativo es el caso de Portugal como país que despertaba de un largo periodo de dictadura militar, que con respecto al cual se ha señalado: *"En la difícil situación política que se vivía entonces allí, el tema de los derechos humanos ocupaba un lugar preponderante. De allí que, cuando se sanciona la nueva Constitución en 1976, se hace una detallada enumeración de los derechos que eran debidos a todos los habitantes. A renglón seguido, es decir en el mismo capítulo inicial enumerativo de los derechos fundamentales, se establece un magistrado como garante de esos derechos, elegido por el parlamento, y al que se ubica, novedosamente, en la parte de las garantías y no en la de los órganos del poder (art. 23). Este funcionario, un verdadero Ombudsman en el sentido institucional de la expresión, en Portugal llamado Provedor de Justiça, asume funciones de control, pero fundamentalmente se convierte en un instrumento de garantías para la efectiva vigencia de los derechos que la constitución confiere a los habitantes".* Constenla, Carlos R. Incidencia de las defensorías del pueblo a nivel latinoamericano en la conflictividad social en el marco de los Derechos Humanos. Seminario "Conflictividad Social y Derechos Humanos en el Marco de la actual Constitución Política del Estado". En http://www.ilo-defensordelpueblo.org. Visitado el 8 de mayo de 2014.

2 En relación con el proceso de adopción de la figura en América Latina, el autor anteriormente citado señala: "Tal vez como en la península ibérica, la dolorosa historia latinoamericana de los años ´70 y ´80 explicará el desarrollo de esta institución, hija aquí, mucho más de la necesidad de tutelar los derechos humanos que la de controlar a la Administración pública". Constenla, Carlos R. Ibídem

El Estado Costarricense no tuvo que someterse a un proceso de transición democrática que asemeje a los que han enfrentado otros países latinoamericanos en las últimas décadas, principalmente por la naturaleza de los actos de violación de los Derechos y la polarización social resultante de ésta. Frente a ellos, el país se presenta como una democracia consolidada, al punto de ser mostrada como el referente en estos procesos. Lamentablemente, la población costarricenses y hemos asumido la democracia como una obra terminada y en consecuencia, creímos por mucho tiempo, que para su sostenibilidad basta con los elementos propios de la democracia formal.

Contrario a este pensamiento estático, la realidad muestra que las condiciones del país han variado significativamente en las últimas décadas. La sociedad percibe el debilitamiento del Estado Social de Derecho como referente de la acciones de la capacidad del Estado para garantizar sus derechos económicos y sociales. En consecuencia, se presenta un cambio en la cultura política del país abandonando una posición pasiva frente a la actuación de los gobiernos para tornarse en una actitud de cuestionamiento que exige información sobre las decisiones públicas y un espacio para intervenir en su conformación. Desde el Estado y su burocracia los cambios en la sociedad civil, consciente o inconscientemente, han sido percibidos como cuestionamientos ilegítimos a la actuación de la Administración Pública y amenaza a la institucionalidad del Estado.

Esta realidad que refleja un desfase entre los nuevos principios y valores que se han incorporado a la cultura política del país y la conducta de la Administración Pública de cara a los y las habitantes, es el contexto en el que ha actuado la Defensoría de los Habitantes desde su creación.

De la Democracia formal a la democracia sustancial.

Democracia es un término que forma parte de nuestra cotidianeidad al punto de convertirse en el referente común para la sociedad al momento de definir el deber ser del Estado. Sin embargo, debido a su uso reiterado, también se ha convertido en una palabra gastada, carente de contenido real. Es por ello que en el contexto actual que vive el país y el mundo en general, es necesario recuperar el concepto pleno de democracia y a partir de este, analizar los grandes retos que como sociedad debemos enfrentar.

El concepto de democracia refiere a un sistema político que se fundamenta en la intervención de la población en el gobierno. Esta intervención tradicionalmente se ha materializado en la participación de los y las habitantes en elecciones regulares para la escogencia de los principales puestos de decisión en el gobierno, considerando a las personas designadas como representantes de la voluntad del pueblo. Dentro de esta misma lógica y en el marco del Constitucionalismo Moderno, otro elemento necesario en un sistema político democrático es la incorporación en las constituciones políticas de una serie de contenidos esenciales que actúan como garantía frente a la población ante posibles abusos en el ejercicio del poder; concretamente estos principios son la división de poderes que evita la concentración del poder en un único detentador y garantiza el control recíproco entre poderes; la adopción del principio de legalidad, a través del cual se sujeta la actuación de los poderes públicos a los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y la incorporación de un catálogo de derechos fundamentales que se reconocen a la población y que, dentro de esta visión tradicional, actúan como límite a la actuación del Estado.

Los principios enunciados -que se constituyen evidentemente en garantías para la existencia de un régimen democrático- no agotan los requerimientos necesarios para considerar la existencia de un sistema político democrático y aún más importante, una sociedad democrática. Para este

fin, es indispensable alejarse de los esquemas formales -jurídicos e institucionales- propios de la democracia y retomar la esencia misma del concepto, analizando el vínculo que esa sociedad establece entre las diversas manifestaciones del poder público y los y las habitantes que son receptores de las decisiones adoptadas desde este poder. En este sentido, Guillermo O´Donnell ha señalado con respecto a la democracia:

> *"La democracia no es tan sólo un régimen democrático sino también un medio particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas".*[3]

La calidad del vínculo que se establece entre gobernantes y gobernados como la otra cara de la democracia moderna, se expresa a su vez en la diferenciación que doctrinariamente se ha realizado entre los conceptos de legalidad democrática y legitimidad democrática. El primero hace referencia a la sujeción a los procedimientos y principios que rigen la designación y actuación de las personas que, en representación del pueblo, están llamadas a adoptar las decisiones públicas y que en consecuencia estas son consideradas lícitas, contando su ejecución con el respaldo de los mecanismos coercitivos atribuidos por el ordenamiento jurídico al Estado.

En contraposición, la legitimidad democracia refiere al fundamento de la obediencia o no del habitante o la habitante frente a la decisión gubernamental que se le impone, sustentada en los niveles de credibilidad y confianza que tenga la población con respecto al sistema político. En este caso, se trata de un elemento que excede lo jurídico para ubicarse en lo sociológico y cultural que depende de la existencia de un conjunto de principios y exigencias socialmente aceptadas como legítimas, añadiendo un fuerte contenido ético que debe ser compartido por los miembros de la sociedad y a partir del cual se juzga la conducta en la función pública[4].

La construcción de una cultura democrática capaz de generar uniformidad con respecto a los valores y principios que aporten los criterios necesarios para la evaluación del sistema político, no puede responder a la imposición de la cultura política de un determinado grupo de la sociedad. Es necesario que derive de los valores y principios contenidos en la Constitución Política. Dentro estos elementos axiológicos constitucionales tienen un papel predominante los derechos fundamentales o derechos humanos reconocidos a la población y que actúan no sólo como un límite formal de las decisiones de los gobernantes, sino también como límite sustancial. Frente al concepto de democracia sustentado en la existencia de normas claras que regulen los procedimientos electorales y la actividad de la institucionalidad estatal, los derechos fundamentales se erigen como el contenido sustancial de la Constitución y de la democracia y como tal, un elemento que resulta intangible, por acción o por omisión, para la decisión política, tal y como lo señala Ferrajoli al expresar:

> *"En efecto, los derechos fundamentales constituyen la base de la moderna igualdad, que es precisamente una igualdad "en droits", en cuanto hacen visibles dos características estructurales que los diferencian de todos los demás derechos, a empezar por el de propiedad: sobre todo su universalidad, es decir, el hecho de que corresponden a todos*

3 O`Donnell, Guillermo. La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 8 y 9 (2001) págs. 43-82. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, Espanya

4 En relación con esta dimensión ética o moral de la legitimación democrática, se ha señalado: "La legitimidad equivale a la idea de justicia o justificación ética, con lo que podemos decir que un sistema jurídico-político es legítimo cuando es justo. Un sistema jurídico-político tiene legitimidad cuando sus normas están dotadas de cierta justificación ética aceptable." En Aguilera Portales, Rafael Enrique. El Poder Constituyente, la Legitimidad Democrática y el Pacto Constitucional en la Teoría Política Contemporánea.

y en la misma medida, al contrario de lo que sucede con los derechos patrimoniales, que son derechos excludendi alios, de los que un sujeto puede ser o no titular y de los que cada uno es titular con exclusión de los demás; en segundo lugar, su naturaleza de indisponibles e in-alienables, tanto activa como pasiva, que los sustrae al mercado y a la decisión política, limitando la esfera de lo decidible de uno y otra y vinculándola a su tutela y satisfacción. "[5]

Los valores de la libertad y el respeto a los derechos humanos en general, tanto como la existencia de un régimen político con capacidad para realizar legítimamente elecciones libres mediante sufragio universal, son elementos esenciales de la vida democrática, como único escenario posible en el que pueden existir los derechos humanos.

Esta relación simbiótica entre democracia y derechos humanos, se encuentra plasmada en el artículo 21, inciso 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dice lo siguiente:

"(…) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto." DUDH, 1948

En la actualidad los derechos humanos han ampliado su participación y ya no se quedan en el goce de libertades individuales (privadas); ahora comprenden la necesidad de que existan las condiciones jurídicas necesarias para institucionalizar las libertades de participación que permitan el ejercicio efectivo de la democracia y la autonomía cívica. (Grebo, 2005). Es decir, siguiendo a Edoardo Grebo, el nexo entre derechos humanos y democracia es una condición que permite a la idea de la vida democrática de autodirigirse, encontrar efectivamente las formas para que los derechos humanos sean un instrumento que sirva para institucionalizar jurídicamente la capacidad de acción de los ciudadanos en calidad de colegisladores de una asociación política de libres e iguales. (Grebo, 2005).

Democracia y ciudadanía: un vínculo indispensable.

Al analizar el papel que cumplen los Derechos Humanos en la existencia de una democracia sustancial, se evidencia que la legitimidad democrática de un Estado se fundamenta en las acciones que adopten sus gobernantes para la satisfacción de estos derechos y que tan eficaces resulten ante las necesidades y demandas de la población. Es por esto que la explicación de la crisis de legitimidad de la democracia en determinados estados, así como su solución, no debe buscarse en la aplicación de los conceptos tradicionales que conforman la democracia formal sino en el fortalecimiento de los aspectos sustanciales de la democracia, tal y como fue señalado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Primer Informe sobre la Democracia en América Latina:

"Gran parte de la teoría contemporánea de la democracia se restringe a caracterizarla como un régimen político. Esta restricción refleja, y refuerza, una concepción general de lo que la política, específicamente la política democrática, trata. Tales visiones expulsan la democracia y, en general, la política, de cualquier relación activa frente a la gran injus-

5 Ferrajoli, Luigi. Derechos y Garantías (La Ley del más Débil). Editorial Trotta. Cuarta Edición. Madrid, España. 2004. Pág. 23.

ticia social expresada en la carencia extendida de derechos sociales y también civiles, así como por la anemia de un Estado que se muestra ineficaz y, como tal, pierde credibilidad ante mayorías fluctuantes de sus respectivas sociedades".[6]

Los derechos humanos no se agotan en la existencia de un enunciado a lo interno del ordenamiento jurídico. La titularidad que otorga el reconocimiento jurídico de estos derechos no deja de ser una declaración formal, que se convierte en un acto vano si no se acompaña de acciones efectivas que garanticen el acceso de la totalidad de la población al disfrute de estos,[7] así como su permanente desarrollo y ampliación en razón de los cambios en la realidad y el surgimiento de nuevas necesidades y demandas por parte de la población.

Una realidad en la cual el disfrute de los derechos humanos -que como tales son inherentes a la condición de ser humano- depende directa o indirectamente de la actuación del Estado, obliga a la reformulación del concepto tradicional de ciudadanía como título válido para la participación activa en una vida en democracia. Es preciso que la participación de la población en todos los aspectos de la vida pública sea reconocida más allá de los procedimientos electorales de selección de los gobernantes, que tiene como consecuencia su delimitación temporal a los momentos previamente fijados, como elemento suficiente para la legitimación en el ejercicio del poder. En la última década, el país ha tenido importantes avances en relación con la participación ciudadana que inician con las reformas constitucionales para la introducción de mecanismos de democracia directa como el referéndum y la iniciativa popular en materia legislativa[8] y que se complementa con la caracterización del gobierno del país como un gobierno participativo[9]. Estas reformas aunque significativas, por si solas no son suficientes para generar una verdadera democracia de ciudadanía plena, en el tanto esta no se aparta del esquema de la democracia formal, al sustentarse en los mismos procedimientos electorales o bien, imponer requisitos que se constituyen en barreras para su empleo efectivo. En consecuencia, es posible afirmar que actualmente la declaratoria de un régimen sustentado en la democracia participativa contenida en el artículo 9 de la Constitución Política, que como tal se incorpora al acervo axiológico que conforma la democracia sustancial, aún no cuenta con los elementos necesarios para su cabal cumplimiento.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes llama la atención sobre la necesidad de generar espacios alternativos de participación e intervención de la población en la construcción de las decisiones políticas, que tengan la capacidad de recuperar y construir nuevas visiones de la comunidad, y de lo local, como espacios naturales para la participación de la población. Para ello es importante separarse de las posiciones que únicamente otorgan relevancia y valor a las "grandes decisiones nacionales"; para comprender que la ciudadanía se construye en lo cotidiano, en lo que afecta directamente a las personas y con respecto a lo cual, las y los habitantes tienen la capacidad de realizar los aportes más importantes por derivar éstos del conocimiento de su realidad.

---

6 La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. PNUD. 2004. Págs. 49 y 50. En http://www.undp.org.ar. Revisada el 30 de abril de 2014.

7 Con respecto a los derechos que exigen acciones positivas por parte del Estado, es importante precisar que las acciones positivas por parte de la Administración Pública para la satisfacción de los derechos humanos usualmente se han vinculado con los derechos sociales y económicos, cuya satisfacción mayoritariamente requiere de este de acciones estatales para garantizar efectivamente su acceso, al punto de referirse a ellos como derechos prestacionales. No obstante, es importante precisar que ello no implica que en los denominados derechos civiles y políticos exista una necesaria actuación positiva por parte del Estado y en consecuencia, que la ausencia de estas afecte el acceso al disfrute de estos derechos.

8 Reforma a los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política (Ley del Referéndum). Ley 8281 del veinte de junio de dos mil dos.

9 Reforma al artículo 9 de la Constitución Política realizada mediante Ley 8364 del primero de julio de dos mil tres.

En este mismo orden de ideas, es importante aclarar el concepto de comunidad: Acá comunidad no refiere únicamente a un espacio físico que se comparte, sino que también incluye a una realidad común que enfrentan determinados sectores de la sociedad costarricense, en las que existe una identidad en cuanto a condiciones en las que se desenvuelven que usualmente están cargadas de obstáculos, ideas erróneas con respecto a estos colectivos que en no pocas ocasiones se constituyen en verdaderos prejuicios que son invisibilizados al momento de la construcción de decisión política y que, por consiguiente, permanecen intactos por omisión del Estado. Como síntesis de estas ideas es importante traer a colación lo señalado por Ferrajoli que, en el caso de la discriminación en razón del género pero aplicable en general a las ideas esbozadas en este párrafo, señala:

> *"Semejante orientación -en sintonía con las recientes teorías «relaciónales», «horizontales», «discursivas» y «autoreflexivas» del derecho, ilustradas por Giuseppe Bronzini- apunta, más que a la ampliación asistencial de los beneficios, a la creación de instrumentos, espacios, lugares y ámbitos de vida, orientados a la autodeterminación de los sujetos individuales y sociales, concebidos unos y otros no como partes pasivamente destinatarias de la actuación administrativa, sino como sujetos activos, a cuyas capacidades de opción, iniciativa, experimentación, expresión, interacción, socialización y control están finalizadas las instituciones públicas".*

La transformación de este concepto de ciudadanía, requiere la participación activa del Estado y superar la visión predominante que secuestra el mundo de lo político a la actividad estatal. Es indispensable abandonar las concepciones que centralizan la decisión política en la institucionalidad del Estado, para convertir a la actividad estatal, ya no como el único posible espacio de lo público, sino como el agente que genera y fortalece los espacios de participación ciudadana. Para ello es importante que sea en el seno del Estado que se originen las iniciativas tendientes a la creación de espacios comunes, espacios capaces de generar identidad entre los diversos miembros de la sociedad en relación con la realidad que enfrentan, y que se constituyan en ámbitos de deliberación conjunta de distintos actores y generación de propuesta que permitan a las y los habitantes expresar su voluntad de controlar su propio destino frente a la actividad del Estado[10]. Avocarse a esta labor es especialmente importante cuando a nivel de las autoridades públicas y determinados grupos de la sociedad se comienza a hablar de una crisis de gobernabilidad, que no es más que la expresión de la crisis de legitimidad enfrenta nuestro sistema político:

> *"El tan debatido tema de la gobernabilidad de las sociedades complejas también puede ser interpretado en los términos de la clásica dicotomía sociedad civil/Estado; una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas. Más aún: la capacidad de respuesta del Estado ha alcanzado límites quizá insuperables (de donde proviene el tema, por ejemplo, de la "crisis fiscal"). Estrechamente relacionado al tema de la gobernabilidad aparece el tema de la legitimación: la ingobernabilidad produce crisis de legitimidad. También este tema puede ser interpretado en los términos de la misma dicotomía: las instituciones representan el poder legítimo en el sentido weberiano de la palabra, o sea, el poder cuyas decisiones son aceptadas y realizadas en cuanto son consideradas como emanadas de una autoridad a la que se reconoce el derecho de tomar decisiones válidas para toda la colectividad; la sociedad civil es la sede donde se forman, especialmente en los periodos de crisis institucional, los poderes que tienden a*

10 Prats, Joan. Globalización, Democracia y Desarrollo. En http://aigob.org/, consultado el 1 de mayo de 2014.

obtener su legitimidad incluso en detrimento de los poderes legítimos, donde, en otras palabras, se desarrollan los procesos de deslegitimación y de relegitirnación. De aquí la frecuente afirmación de que la solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimización y por tanto nuevos espacios de consenso."[11]

La ampliación de los espacios de participación no es el único elemento del concepto de ciudadanía que debe ser objeto de revisión. Una participación ciudadana restringida al mero ejercicio de los derechos políticos[12] es propia de la concepción formal de la democracia. Por ello, si parte del concepto de democracia sustancial irremediablemente se debe concluir que la participación no sólo debe contar con espacios claros sino además ser efectiva, para lo cual es imprescindible garantizar la participación de toda aquella persona que es titular de los derechos que están en juego en cada decisión pública, liberándose de los criterios etarios o de nacionalidad que actualmente restringen el concepto de ciudadanía[13]. Para ello y sin demérito de un desarrollo posterior, la Administración Pública en sus distintas instancias, es la llamada a tener un papel predominante en la incorporación de estos sectores de la población.

En este proceso de construcción de ciudadanía resulta revelador el análisis realizado por el PNUD en sus estudios con respecto al avance de la Democracia en América Latina. En el informe del año 2004, anteriormente citado, se presenta como desafío para América Latina la transformación de las democracias formales prevalecientes en el continente, en verdaderas democracias de ciudadanía que incluya a la totalidad de las personas que habitan en un país, en la construcción de una sociedad regida por principios de libertad, justicia y progreso. Con respecto a este proceso de cambio, señalan:

"En América Latina se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia ciudadana. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Trazó, en muchos de nuestros países, la división entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social."[14]

El concepto de ciudadanía tradicional, restringido al ejercicio de los derechos de contenido político y por consiguiente a la actividad electoral en sus diversas manifestaciones es solo una de las vertientes de la ciudadanía, la ciudadanía política. Por su parte, el pleno disfrute de los derechos que frente al Estado se han considerado derechos de abstención como lo son las libertades públicas, el derecho a la vida y a la integridad física, entre otros, conforman la dimensión civil de la ciudadanía. Por último, los derechos que se vinculan con la generación en la persona de las capacidades necesarias para satisfacer sus necesidades básica e integrarse plenamente a la sociedad, son agrupados en el concepto de ciudadanía social.

---

11 Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México D.F, México. Duodécima reimpresión. Pág. 21

12 En este sentido el artículo 90 de la Constitución Política señala: "*La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años".*

13 El artículo 90 define el concepto de ciudadano y ciudadana señalando: "*La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años* "

14 Ibídem. Págs.

Los derechos a los que hacen alusión estas diversas vertientes de la ciudadanía, en la mayoría de los casos, forman parte de los derechos contenidos en la constitución política o bien, tutelados a través de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos suscritos por los Estados. Empero, las disposiciones que reconocen estos derechos se sustentan en una presunta homogeneidad en las condiciones y características de la población, ignorando con ello la diversidad como parte de la naturaleza humana y en consecuencia, de la sociedad. De esta forma ignoran los elementos externos al derecho que se constituyen en obstáculos para el acceso y disfrute de los derechos de los que nominalmente son titulares y que son los elementos sobre los cuales debe recaer la actuación estatal. Asimismo, al no considerar estas condiciones particulares, los gobernantes son incapaces de medir el impacto diferenciado que pueden tener las decisiones políticas en la población y que en muchas ocasiones se materializan en agravamiento de la vulnerabilidad social de amplios sectores de la sociedad.

A este fenómeno se le ha llamado ciudadanías de baja intensidad o ciudadanías sin contenido real, conceptos que hacen referencia a la incapacidad de los Estado de garantizar el acceso igualitario a los derechos, según su ordenamiento jurídico. Con respecto a este fenómeno, el PNUD en el Informe Mundial de Desarrollo Humano del año 2002 define la ciudadanía sin contenido real en los siguientes términos:

> *"Los déficit democráticos pueden significar una ciudadanía sin contenido real. La población no tiene derechos plenamente iguales porque las constituciones no lo garantizan o porque las instituciones administrativas no los hacen cumplir. Y cuando hay un desfase entre las normas y los derechos, éstos no se respetan, como ocurre en la discriminación contra la mujer".*[15]

Si bien este concepto fue acuñado en su momento para hacer referencia a los procesos de democratización de los países latinoamericanos con posterioridad a los periodos de dictadura militar, es igualmente útil para explicar la realidad costarricense. En nuestro caso, el fenómeno surge como consecuencia de la ineficacia de las acciones estatales tendientes a desacelerar los procesos de empobrecimiento de amplios sectores de la población, fracaso que obedece principalmente a la incapacidad de atacar las causas estructurales de la inequidad y desigualdad en la sociedad costarricense. En su lugar, los diversos gobiernos se han avocado a la emisión de políticas de contenido económico que, como se indicó anteriormente, niegan por omisión la existencia de situaciones particulares, propias de determinados grupos sociales, teniendo como resultado la agudización de la situación de vulnerabilidad social de éstos y la polarización económica del país.

La Defensoría en la construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la democracia sustantiva.

La exportación del Ombudsman escandinavo al mundo, como se indicó anteriormente, obedeció a la necesidad de contar con una institucionalidad capaz de constituirse en una verdadera garantía para la tutela de los derechos humanos frente a la acciones del Estado. Esta necesidad no implicaba que no se contara con instancias de protección y restitución de los derechos, pero estas, principalmente los tribunales de justicia, se presentaban como instituciones jerarquizadas que por su costo y requisitos eran restrictivas para amplios sectores de la población, además de tener

15 Primer Informe. Op cit. Pág. 83.

características procesales que las tornaban dilatorias en la protección de los derechos humanos y débiles en cuanto a su capacidad de prevenir nuevas violaciones.

Como parte de este proceso de evolución de la figura del Ombudsman, en el año 1993 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución No. 48/134 del 20 de diciembre, emite un conjunto de principios destinados a uniformar, respetando la diversidad de los distintos ordenamientos jurídicos, los principios, características y funciones de las denominadas Instituciones Nacional de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (INDH), las cuales se crean como parte de la institucionalidad de los Derechos Humanos en cada país, actuando con un mandato amplio de promoción y defensa de los derechos humanos a lo interno de un país.

Las INDH se constituyen en una instancia colaboradora de los organismos internacionales en materia de Derechos Humanos, velando por el cumplimiento las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos han contraído los Estados. Para este fin, actúan como órganos asesores en materia de derechos humanos y señalan cuales son las acciones que deben adoptarse para el efectivo cumplimiento de estas obligaciones para que estas se reflejen en la totalidad de la actividad estatal, es decir, en su legislación, sus políticas públicas y en las prácticas aplicadas en el cumplimiento de sus funciones.[16] [17]

La existencia y funcionamiento de estas Instituciones se convierte en un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia en un país y con sus acciones para otorgar vigencia real a la democracia sustancial en los términos anteriormente señalados, y elevar los niveles de la calidad de la democracia en un país.

Sin embargo, la labor de estas instituciones en los procesos de democratización y sostenibilidad de la democracia es aún más extenso y se conecta con las características que debe tener su funcionamiento, los procedimientos que emplea y los principios que guían su actuación. Estas vinculan a estas instituciones con la vigencia de la gobernanza democrática como una nueva forma de gobernar que parte del reconocimiento de que la decisión política no es monopolio del Estado y de su institucionalidad, para comprender que esta es una construcción colectiva y como tal, existe una multiplicidad de actores cuya participación e interacción es esencial.[18]

16 Morachetti, Alejandro. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la Protección de Migrantes. OIM. Oficina Regional para América del Sur. 2013. Pág. 5.

17 En este sentido, los Principios de París en su acápite A regulan la competencia y atribuciones de las Instituciones Nacionales. En su punto 3 inc. A inciso i señala:

"a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:

i) todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;"

En igual sentido, como principio complementario del funcionamiento de las Instituciones -acápite D, en el punto 4 dispone:

"4. formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos."

18 La Asamblea General de las Naciones Unidas en el Acuerdo No. 161/64, aprobado el 18 de diciembre de 2009, en su punto 17 señala a las INDH:

"Alienta a todos los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como a los organismos, fondos y programas, a que cooperen, en el marco de sus mandatos respectivos, con los Estados Miembros y las instituciones nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos en lo referente a, entre otras cosas, proyectos en la esfera de la

Ante una realidad del país marcada por el aumento de la conflictividad social como consecuencia de la disconformidad con el funcionamiento del Estado, así como la polarización de las posiciones a lo interno de la sociedad civil y de esta frente al Estado, es perentorio visibilizar y potenciar las atribuciones que tiene la Defensoría de los Habitantes como Institución Nacional de Derechos Humanos y que inciden en el fortalecimiento y calidad de la democracia y, a través del fomento de la gobernanza democrática, en la construcción de una ciudadanía plena.

En el informe anual de labores correspondiente al periodo 2012-2013 se expusieron las características que posee la intervención de la Defensoría de los Habitantes y que la diferencian de los demás órganos de control que forma del Estado. Estos elementos, a su vez, explican el rol que la Institución cumple en el proceso de democratización.

La intervención institucional comparte con el modelo tradicional de los órganos externos de control el objeto sobre el que recae su actuación -la Administración Pública- y la naturaleza jurídica de su intervención -control de legalidad-. Sin embargo, la atribución general que la ley asigna a la Defensoría es más amplia en el tanto vincula el ejercicio de esta función a la defensa y promoción de los derechos e intereses de los y las habitantes. Este vínculo, a su vez, determina el contenido de las investigaciones y otras formas de intervención que realiza la institución, las cuales siempre tendrán sustento en las demandas y preocupaciones de la población con respecto a la gestión pública, en lugar de obedecer a los objetivos surgidos desde la institucionalidad del Estado.

En este sentido es preciso aclarar que la participación de las y los habitantes en las investigaciones de la Defensoría no termina con la presentación de una solicitud de intervención sino que el procedimiento institucional requiere de la información que la persona o grupos denunciantes puedan suministrar, ya sea frente a las respuestas que brindan las instituciones públicas como por una variación en el cuadro fáctico que la sustenta.

En la Administración Pública, la información que suministrar la población no es valorada como corresponde por considerarse que carece de contenido técnico y además, se parte del supuesto de que esta se encuentra viciada por los intereses que con respecto a la gestión administrativa, tiene la persona que la suministra. Esta es una realidad que día a día se constata en el quehacer de la Defensoría y con respecto a la cual, se encaminan muchas de las recomendaciones que se emiten.

Esta práctica administrativa ignora que la participación de las personas en la conformación de la decisión administrativa es consustancial al carácter servicial que distingue a la Administración Pública y que la coloca en una posición de administración del bien común o interés general.

Para comprender la importancia de la información que desde las y los habitantes se suministra a la administración, es importante recordar que las actuaciones de esta recaen en la cotidianeidad de las personas y, precisamente, en aquella esfera en la que lo público y lo privado confluyen y en la que, principalmente con respecto al derecho a la igualdad material y los derechos de contenido social o económico, se producen las conductas violatorias de los derechos humanos. Cuando se comprende que los efectos de la actuación administrativa recaerán sobre la realidad particular de una persona, resulta esencial garantizar a la población los espacios necesarios para expresar cuáles son sus condiciones particulares, necesidades y la forma en que espera que éstas sean satisfechas con la actuación de la administración.

---

buena gobernanza y el estado de derecho, y, en este contexto, acoge con beneplácito la labor realizada por la Alta Comisionada para establecer alianzas en apoyo de las instituciones nacionales;" (el subrayado no es del original).

La Defensoría como institución estatal dotada de importantes potestades de investigación, se constituye en una instancia que genera espacios de participación para la población y a su vez, modifica la cultura institucional para que estos espacios no sean eventuales o que sólo se establezcan ante la intervención de la Defensoría, sino que se conviertan en una práctica común de la administración.

Por otro lado, es importante acotar que la participación ciudadana que se produce como parte del procedimiento de investigación de la Institución también se rige por los principios de sumariedad e informalidad -artículo 20 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes[19] y 47 su reglamento[20]- que permiten ajustarlos a los requerimientos propios del caso bajo estudio. En virtud de estos principios, los espacios que se generan no responden necesariamente a los mecanismos tradicionales que se han aplicado en respeto al debido proceso -notificación, audiencia escrita, u oral entre otras- y que no se alejan de la institucionalidad del Estado.

Por el contrario, la intervención de la Defensoría se concentra en la creación de nuevos espacios de participación que se ajusten a las condiciones de la población. De esta forma se rompe con la creencia de que es el habitante o la habitante quien entra en contacto con la gestión de la Administración Pública y sus reglas, para que sea ésta quien se vincula a la persona y a su realidad. Con espacios de participación con estas características, los y las habitantes dejan de ser sujetos pasivos de la actuación de la administración para convertirse en actores en la búsqueda y definición de las soluciones a su situación. Se reconoce al habitante como el titular de los derechos cuya satisfacción es responsable la Administración y de esta forma, el concepto de democracia como gobierno para el pueblo, adquiere su contenido real.

Defensa de Derechos Humanos

En el marco de la construcción de una democracia sustantiva basada en la participación activa de la población, la Institución está destinada a cumplir con la función de constituirse en un articulador entre la Sociedad Civil y el Estado. En este sentido, es importante realizar algunas precisiones.

La Defensoría es un órgano adscrito al principal poder de la república pero cuenta con las garantías de independencia funcional y de criterio en su actuación[21]. De esta forma, la Institución se presenta como órgano que forma parte de la institucionalidad del Estado Costarricense, pero con la independencia y la imparcialidad ética necesaria para actuar sobre él, manteniendo una distancia de los criterios políticos o de oportunidad que son propios de la gestión pública.

Las actuaciones de la Defensoría, por otra parte, no son vinculantes sino que adquieren su autoridad a partir de lo que se ha denominado el ejercicio de la Magistratura de Influencia. Este

19 *"Trámite de la investigación.*
Admitida la queja, la Defensoría de los Habitantes de la República iniciará la investigación que juzgue conveniente, la cual deberá ser sumaria e informal.

20 *"Procedimiento de investigación*
Admitida la queja, reclamo o denuncia, el Defensor de los Habitantes de la República ordenará la investigación que juzgue conveniente para el establecimiento del asunto sometido a su conocimiento. Toda investigación será sumaria e informal, y deberá respetar el principio del debido proceso."

21 Artículo 2 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República:
"La Defensoría de los Habitantes de la República está adscrita al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio.
La Asamblea Legislativa evaluará, anualmente, el funcionamiento de la Institución, mediante el informe presentado por ese funcionario, el cual se conocerá y discutirá en el capítulo que se establezca en el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa."

elemento que comúnmente es señalado como una debilidad en la gestión institucional, se sustenta enteramente en la confiabilidad de sus posiciones, el crédito que a estas da el Estado y la opinión pública.

En el caso de las instituciones públicas, la magistratura de influencia se manifiesta en la credibilidad y confianza de los análisis e intervenciones que realiza la Institución en sus resoluciones y otras formas de intervención y en la solidez jurídica que en estas se refleje[22]. De esta forma, en el esquema tradicional de la gestión pública, la Defensoría es una institución que abandona los esquemas impositivos y coercitivos que caracterizan la actuación de poder púbico como reflejo del monopolio en el uso legítimo de la fuerza, para en su lugar constituirse en una instancia en la que prevalece *"una cultura del encuentro y la proximidad"*[23], cuyas actuaciones tienen como aspiración el convertirse en medios de orientación y persuasión de la Administración para que esta corrija sus errores y ajuste sus actuaciones a las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico nacional y al derecho convencional de los derechos humanos.

Por otro lado, la Magistratura de la Influencia es también un reflejo de la relación que debe mantener la Institución con la población. En este caso, la gestión de la Defensoría se alimenta de la legitimidad que tenga la Institución de cara a la opinión pública y que es la que le permite ejercer presión sobre las instituciones públicas:

> "Pues bien, la fuerza de las determinaciones del Ombudsman radica en el poder que le otorga la opinión pública, las decisiones se hacen del conocimiento de los gobernados con la finalidad de que éstos las respalden y así las autoridades sientan mayor obligación de aceptarlas y cumplirlas, pues ningún funcionario querría aparecer como enemigo de los derechos humanos. Es así que la opinión pública es la fuente de poder que legitima a los Defensores de derechos y por lo tanto la que puede lograr que sus determinaciones sean acatadas, ciñendo a la autoridad a cumplirlas."[24]

Retomando los conceptos expuestos en la primera parte de este capítulo, la existencia y funcionamiento de la Defensoría de los Habitantes depende de su capacidad de fortalecer su legitimidad de cara a la sociedad. Este hecho, que algunos podría considerar como una debilidad, en la práctica se convierte en su fortaleza: se trata de una institución cuya gestión se encuentra inmersa plenamente en los principios y valores que conforman la democracia sustancial. Por otra parte, el abandono a las potestades de imperio como efecto jurídico de sus pronunciamientos, la convierte en una institución que tiene como instrumentos en su gestión el diálogo, el encuentro y el convencimiento de las partes involucradas en la solución de los problemas de los que tiene conocimiento.

El ejercicio de la Magistratura de Influencia, aunado a su capacidad de generar nuevos espacios para la participación ciudadana, permite concluir que la Defensoría como Institución Nacional de Derechos Humanos es una instancia llamada al fomento del diálogo social entre el Estado y

22 En relación con la naturaleza ética de la magistratura de influencias se ha señalado: "Ello no quiere decir, como contrariamente se supone, que la "autoridad moral" signifique sus resoluciones son de carácter moral, sino que, dado su prestigio institucional, la opinión del Ombudsman siempre fundada en derecho es presumiblemente coherente y por ello irrebatible en sus contenidos por parte de las autoridades a las que advierte o señala como responsables de violaciones a los derechos humanos a fin de reconozcan sus errores y los reparen. Acuña Llamas, Francisco Javier. El Ombudsman en las democracias modernas. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Revista de Administración Pública, No. 105. 2002. En http://www.juridicas.unam.mx, revisada el 9 de mayo de 2014.

23 Constenla, Carlos R. Incidencia de las defensorías del pueblo a nivel latinoamericano en la conflictividad social en el Marco de los Derechos Humanos. Óp. Cit.

24 PRODECOM. El ombudsman y la Opinión Pública. Noviembre 2012. Pág. 3.

la sociedad, sustrayendo el mundo de lo político de la esfera estatal para convertir la política en un tarea conjunta entre quienes detentan el poder y los destinatarios de sus decisiones. De esta forma, la Institución coadyuva en el proceso de fortalecimiento de la democracia y generación de nuevas formas de ciudadanía distintas a la electoral. Con ello, la Institución contribuye en la construcción de una nueva forma de ejercicio del poder por parte del Estado, que permita avanzar en la consolidación de nuevas formas de prevención y solución de conflictos sociales contribuyendo a la instaurar y consolidar una cultura de paz.

También en la línea del fortalecimiento y profundización de la democracia en el país, la Defensoría cumple un papel importante en la reversión de los procesos que dan como resultado el surgimiento de ciudadanías sin contenido real o ciudadanías de baja intensidad, y que no son otros que los procesos de discriminación y exclusión de determinados grupos o colectivos de la sociedad.

El Estado Costarricense a través de la firma de convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y con la emisión de legislación interna, ha introducido al Ordenamiento Jurídico nuevos derechos. No obstante, ha sido omiso en las acciones destinadas a garantizar el acceso de estos derechos a la totalidad de la población. Se ha ignorado la existencia de factores sociales, culturales, económicos y geográficos que tienen un efecto diferenciador sobre el disfrute de los derechos y que requieren de la adopción de medidas específicas que actúen sobre estos.

De las solicitudes de intervención que diariamente interponen las y los habitantes ante la Defensoría, un porcentaje importante refieren precisamente a la omisión del Estado en garantizar la existencia de una igualdad material en el acceso y disfrute de los derechos humanos. Se trata de denuncias planteadas por sectores específicos de la sociedad costarricense y que reflejan las tareas pendientes que tiene el país para lograr ser una sociedad que garantice a cada una y uno de sus miembros su plena inclusión.

Las demandas de la población ante la Institución, por otra parte, son contestes en referir a un conjunto específico de derechos, los derechos sociales, económicos y culturales; por lo que se trata de violaciones a los derechos humanos que afectan la capacidad de las personas de satisfacer sus necesidades básicas y además, integrarse plenamente a la sociedad.

Las resoluciones e informes emitidos por la Defensoría dan cuenta de este paulatino debilitamiento de la ciudadanía social en el país y que se manifiesta en el empobrecimiento y exclusión de amplios sectores de la población. En este campo, las acciones de la institución están dirigidas en primer término a visibilizar las condiciones específicas de estos grupos de la sociedad y que requieren de un abordaje diferenciado por parte de la Administración Pública. La reiteración de estas observaciones junto con el acercamiento a las instituciones públicas, permite a la institución incidir en la modificación de la gestión administrativa y tiene a su vez un efecto estructural en el tanto éstas permean en la institucionalidad de Estado y se constituyen en aportes importantes para la conformación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Por otra parte, la Institución emplea la legitimidad institucional que le reconoce el ordenamiento jurídico para eliminar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones que en su texto o en sus efectos resulten discriminatorias por desconocer el derecho a la igualdad material de determinado sectores de la población.

En el ámbito legislativo, la Defensoría de los Habitantes como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, señala cuales son las disposiciones legislativas que se requieren, no sólo para garanti-

zar el acceso a los derechos, sino para garantizar la progresividad y universalidad como atributos de los Derechos Humanos en general.

Construcción de una Cultura Democrática

La labor de la Defensoría en el campo de la educación en derechos humanos, así como las distintas iniciativas de mediación y acompañamiento en la búsqueda de soluciones a la diversidad de necesidades y conflictos de la sociedad, potencian el diálogo social como parte esencial dentro de las funciones de la institución que implica "no sólo enseñar y aprender los derechos humanos sino también … -lograr afianzar- su función primordial .. –aquella de dar- a las personas los medios necesarios para defender sus propios derechos y los de los demás, teniendo presente la importancia de construir acuerdos para avanzar.

La democracia costarricense no puede postergar la tarea de desarrollar capacidades y generar espacios para el diálogo social, como un medio necesario para la solución pacífica de conflictos y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Esta iniciativa sin duda contribuiría a generar confianza y credibilidad en a la acción del Estado. Ello constituye una importante inversión para el futuro que tiene como fin lograr una sociedad más justa e inclusiva en la que se valoren y respeten los derechos humanos de todos y todas.

En esa tesitura el conocimiento sobre los derechos humanos y sus garantías se constituyen en requisito indispensable para la participación informada de los y las habitantes que en conjunto con el fomento de principios democráticos de responsabilidad, respeto, tolerancia y solidaridad, secundan en afianzar sólidos cimientos de una cultura democrática. Se trabaja con el objetivo de coadyuvar en la construcción de una ciudadanía activa que sea contraparte de la actuación estatal, acorde con la necesidad que impone la responsabilidad de avanzar en la construcción de la democracia sustancial. Tres elementos son esenciales en la construcción de ciudadanía plena en los procesos de capacitación y otras formas de intervención institucional.

Información. El conocimiento de los derechos, del accionar del Estado y su estructura así como de los servicios, sus principales características, estándares para su prestación, espacios para la participación de las personas usuarias, entre otros, es fundamental para construir conjuntamente unos servicios mejorados y una gestión que responda a cabalidad con los derroteros de un Estado Social de Derecho. El acceso a la información pública es un derecho que facilita y mejora los resultados de los espacios de incidencia cuidada y facilita el establecimiento de nuevas formas de relación entre Estado y sociedad civil.

Cohesión social. La organización ciudadana y la apertura de espacios reales de participación informada, hace posible que no sea un individuo sino una colectividad quien participa activamente en pro del mejoramiento de los servicios que brinda el Estado. En la reivindicación de los derechos las personas, se requieren espacios de interlocución colectiva para ser escuchados en la extensión de sus necesidades y en la construcción de las soluciones. Estos mecanismos fortalecen la cohesión social, indispensable para la gobernanza democrática.

Estrategia de intervención. Las probabilidades de éxito en las negociaciones con el Sector Público, ante distintos conflictos aumentan significativamente cuando se define con claridad un punto de llegada y una forma clara de avanzar en la dirección acordada conjuntamente. Esto requiere sin duda la construcción de manera sistemática y sostenida de espacios de diálogo e

interlocución permanente en la búsqueda a problemas y situaciones cotidianas. La Defensoría impulsa distintas iniciativas en esta dirección para generar capacidades y habilidades de todos actores en este campo.

Con estas premisas la Defensoría propicia el diálogo entre Sector Público y Sociedad Civil que solo progresará si se asume como una realidad la urgencia de impulsar cambios en la gestión de la acción pública en el tránsito hacia la construcción de una cultura de derechos y transparencia. Ello requiere esfuerzos para consolidar el cambio cultural requerido. La Defensoría es fiel defensora de que el aula para brindar la educación de los derechos humanos está en cada espacio del país y las y los docentes son todas aquellas personas que poseen las herramientas e instrumentos para defender sus derechos y los ajenos, a partir del diálogo y la búsqueda de acuerdos. En esa dimensión los conflictos surgidos a partir de la violación de derechos en la cotidianeidad dan ocasión a la Sociedad Civil y al Sector Público a buscar formas propias de resolverlos sin amenazas y sin miedos. Esta meta se forja en el día a día y no es tarea fácil, como lo demuestra el Programa de Redes de usuarios desarrollado en Guanacaste y Coto Brus y otras muchas iniciativas que se impulsan desde diversos espacios en esta Defensoría.

Un compromiso con la transparencia

La transparencia es el resultado de buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana. Con el propósito de contribuir en la implementación de esas buenas prácticas, producto de las miles de denuncias interpuestas por las y los habitantes y considerando que la institución ha insistido en la necesidad e importancia de garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información, es que el 23 de noviembre del 2004, la Defensoría se impuso el compromiso de crear la Red Interinstitucional de Transparencia (TIR).

Dicho compromiso público, aún vigente, está en función de promover la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción mediante acciones concretas cuyo objetivo está enfocado en visibilizar el modo en que se administran los recursos públicos. La meta, ciertamente ambiciosa dado que se trata de una decisión voluntaria, es que la gran mayoría de las instituciones públicas visibilicen y compartan información de interés público con las y los habitantes, divulgando de manera comprensible, actualizada y transparente, entre otros rubros, sus ingresos, gastos, inversiones, planillas, proveedores, compras, contrataciones y acuerdos, de forma tal que en conjunto, el Estado y la sociedad civil, hagan efectivo el derecho a observar y evaluar las decisiones y conductas de las y las y los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

Adicionalmente, como complemento a la RIT y producto de la coordinación de esfuerzos, varios órganos del Estado, entre ellos la Defensoría, han venido trabajando en un anteproyecto de ley sobre acceso a la información pública. Esto mediante una Comisión Interinstitucional de alto nivel, en la cual participan la Primera Vicepresidencia de la República, el TSE, la PGR, MIDEPLAN, Poder Judicial, Gobierno Digital y, como se indicó, la Defensoría. En esta propuesta normativa, se incluye un apartado respecto a la Información de publicación de carácter obligatorio, en cuya fiscalización, se propone la participación de la Defensoría. Que esperamos se convierta en Ley de la Republica pronto.

Por otra parte, la DHR está involucrada dentro de la iniciativa multilateral, denominada Alianza para el Gobierno Abierto, conformada por distintos países con el compromiso de modernizar el

aparato estatal, bajo tres conceptos transcendentales como son la Transparencia; Colaboración y Participación, todo lo cual se desarrolla por medio de cuatro objetivos:

1. Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales.
2. Apoyar la participación ciudadana.
3. Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones.
4. Aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Dentro del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, también se incluyó la propuesta de un Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense (ITSP), que ha venido elaborando la Defensoría. Esto en estricto cumplimiento de las funciones, objetivos y atribuciones que la Defensoría, como órgano encargado de fiscalizar, controlar y monitorear las acciones y omisiones de la actividad del sector público y teniendo presente los siguientes objetivos específicos:

- Contar con información actualizada que sirva como base para afianzar la transparencia en las instituciones públicas costarricenses.
- Funcionar como un instrumento de apoyo y consolidación de la Red Interinstitucional de Transparencia.

Se trata de cimentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y apertura al escrutinio y auditoraje ciudadano, en las instituciones públicas, ya que además de obtener una imagen transparente es el sector público así como la identificación de los letargos de algunas instituciones respecto a la apertura, la riqueza del ITSP recae en ser un instrumento que aspira a fomentar el cambio institucional orientado a mejores prácticas de transparencia a lo interno de las instituciones.

Lo anterior también está íntimamente relacionado con el articulado de varios instrumentos de derecho internacional público que el país ha ratificado con un propósito claro de combatir la corrupción. Los principales son la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIACC) de la Organización de Estados Americanos, (OEA) y su mecanismo de seguimiento conocido como MESISIC, así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), oficializadas en los años 1996 y 2007 respectivamente. Estos instrumentos internacionales -por su naturaleza - adquieren fuerza superior a la ley y esto implica el cumplimiento de una serie de obligaciones contraídas por libre voluntad. Es lo que se conoce como cláusula "Pacta Sum Servanda"; es decir, los tratados internacionales se firman y ratifican para ser cumplidos.

Desde el punto de vista de esta Institución, existe algún grado de consenso en cuanto a que no basta con acciones individuales aisladas pues se requiere de un compromiso de todos los poderes del Estado para dar cumplimiento a dichos convenios, brindando información relevante al público sobre los alcances de estos compromisos, se apuesta de esta forma a la promoción de los principios de acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación organizada de la ciudadanía para disfrutar de un verdadero proceso de transparencia, aspectos sobre los cuales se ha venido insistiendo a nivel internacional.

Sobre algunos de estos compromisos existe un pendiente del Estado, lo cual requiere de renovado impulso para hacer efectivas las disposiciones por transparentar la gestión pública, hacer frente a la impunidad y promover una cultura de probidad e integridad, por medio de lo cual se pueda desterrar la opacidad que tradicionalmente se ha presentado en el accionar del aparato

público costarricense, cuyas posturas incluyen aferrarse a poderes discrecionales con desprecio de los derechos de la ciudadanía a estar suficientemente informada, en el ejercicio de su derecho al acceso a la información, lo cual permitiría abrir la posibilidad de contar con un interlocutores informados para incidir en la toma de decisiones. Estos esfuerzos están encaminados al fortalecimiento democracia sustancial. La Defensoría tiene muy clara la coyuntura histórica que vive el país. La sociedad exige un cambio que facilite y propicie el acceso a la información pública y como consecuencia a la participación ciudadana

Estas y otras razones han motivado a la DHR a activar su magistratura de influencia, en aspecto puntuales del quehacer de la Administración Pública, como el desarrollo de la tecnología de la información, aspecto que ha cambiado la manera en que las sociedades se relacionan con la información y la utilizan, y que, en términos generales, han permitido que el derecho de acceso a la información adquiera mayor relevancia para la población. Las razones para adoptar la nueva tecnología son claras, sobre todo si se dimensiona la urgencia de enfrentar el flagelo de la corrupción. Tiene también repercusiones importante ahorro, más allá del precio final de los productos, genera un clima de confianza y se avanza en el camino hacia la gobernanza democrática. Estudios pioneros del premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz sobre "economía de la información", enfatizan el papel de la corrupción como factor de empobrecimiento e insisten en la importancia de la transparencia, indispensable antídoto contra las desviaciones del mercado.

En un ejemplo de esta materia, es la importancia del sistema nacional de compras públicas en línea como mecanismo anticorrupción, tema en el que ha insistido esta institución desde hace mucho tiempo. Estas herramientas favorecen el mejoramiento de la gestión pública, así como su eficiencia y agilidad y genera transparencia y cercanía con las personas usuarias de los servicios.

La DHR ha considerado de suma importancia, la capacitación en temas de transparencia, tanto a funcionarios y funcionarias públicas, como a personas del sector productivo y de la sociedad civil. Por esta razón, desde hace ya varios años, en el mes de setiembre, bajo el lema **"Transparencia como estrategia contra la corrupción"** y en conmemoración del Día Internacional de Acceso a la Información, se realizan una actividad con participación de actores públicos y privados, para discutir, reflexionar y luego tomar acción en temas centrales para el país en este campo como: **"Sistema Único de Compras Públicas en Línea"** y, más recientemente, la **"Necesidad de un Acceso Equitativo a la Información Pública".**

CAPÍTULO 2

Informes de Gestión

Estadísticas Institucionales 2013

Radiografía de la vulneración de derechos: Cuando el estilo de desarrollo no responde a las necesidades colectivas.

La agrupación de datos y su presentación en tablas o gráficos es vista en muchas ocasiones como análisis estadístico, esta concepción de la estadística no permite dimensionar de manera correcta los resultados obtenidos, pierde sentido el esfuerzo desarrollado. Los datos obtenidos no deben generar reacciones inmediatas, los resultados deben ser analizados de forma desapasionada, es necesario retroceder y observarlos nuevamente de manera tal que se mantenga un sentido claro de equilibrio y proporción a partir de lo que muestran. Como se mencionó en el informe anterior "*Realizar una descripción de datos estadísticos no representa la historia de los acontecimientos, son solo números. Para que (…) tenga importancia debe contarnos algo sobre lo que está describiendo, de manera que quien lee pueda identificar de forma más sencilla mensajes centrales o ideas relevantes sobre los datos aportados para que el texto estadístico sea capaz de proporcionar conocimiento general ya sea a partir de una perspectiva o dentro de un contexto.*"

El análisis de los datos debe ser capaz de pasar del campo de la estadística[1] a la capacidad de apreciar qué tan usual es un evento, comportamiento o circunstancia y establecer relaciones de causalidad o comportamiento y las consecuencias que ello genera; en síntesis, pasar a la imaginación estadística o sea, la capacidad como menciona F. Ritchey "…*para pensar a través de un problema y mantener un sentido de proporción o equilibrio cuando se pondera la evidencia entre nociones preconcebidas; es reconocer eventos muy raros por lo que son y no por la reacción ante ellos*". (2008:2-3)

En aras de que la descripción de datos permita explicar comportamientos y eventos de manera que brinde respuesta a un problema, el análisis buscará establecer ¿cuáles fueron los derechos más vulnerados a partir de la incapacidad del Estado en materia de gestión pública?

En línea con lo anterior, la construcción de las respuestas se vinculará con los hallazgos relacionados con el comportamiento, estructura, distribución y composición demográfica de las cerca de 30000 Solicitudes de Intervención[2] que se presentaron ante la Defensoría de los Habitantes,

1 Entendida como el conjunto de procedimientos para reunir, medir, clasificar, codificar, analizar y resumir información numérica adquirida de forma sistemática.

2 Queja, reclamo o denuncia que es presentada a la Defensoría de los Habitantes personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico, en la cual una persona denuncia actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que considera lesivos a sus

lo que permitirá obtener una mejor aproximación de cuál es el estado de los derechos humanos en Costa Rica considerando las solicitudes intervención realizadas a la institución; para ello se realizará un análisis de los datos más relevantes a fin de identificar los principales aspectos demográficos, así como los derechos humanos vulnerados de acuerdo con su origen y composición. Para ello se ha procedido a recolectar, ordenar, analizar y representar un conjunto de datos provenientes de las denuncias presentadas ante la Defensoría con el propósito identificar las principales características del total de la población que solicitó la intervención institucional para la restitución de un derecho vulnerado.

Del empate técnico a la confrontación, el malestar frente al Estado: un panorama general.

El estilo de desarrollo[3] dominante en Costa Rica durante la segunda mitad del siglo XX permitió la creación de una clase media fuerte a partir de la participación del Estado en la economía. Las políticas públicas dominantes durante ese período tenían sus raíces en el pensamiento económico keynesiano, sustentando los enfoques de Raúl Prebisch impulsado desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

A partir de estas dos líneas de pensamiento se sentaron las bases de la construcción de la Segunda República, las características más relevantes se pueden resumir en un crecimiento económico propiciado por una fuerte participación del Estado, impulso a las políticas sociales universales fundamentalmente en el campo de la salud y la educación y la creación de instituciones para atacar los niveles de pobreza y desigualdad social dominantes (el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares son los más emblemáticos). Durante este período la sociedad costarricense valida el sistema democrático costarricense con altos niveles de participación en los procesos electorales y con altos niveles de satisfacción de la gestión del entramado institucional dominante. Se presenta una relación gobierno-sociedad relativamente armoniosa legitimando con ello la gestión política del Estado costarricense.

A finales del siglo producto de cambios en el entorno económico mundial, el estilo de desarrollo dominante entra en crisis, con ello fuertes cuestionamientos al rol del Estado sobre todo a partir del denominado "Consenso de Washington"[4], base ideológica para el surgimiento de la corriente de pensamiento denominada neoliberalismo. Ello trae consigo un cuestionamiento tanto al estilo como al modelo de desarrollo impulsado. Paralelo a esto se inician los Programas de Ajuste Estructural que buscaron en esencia la reestructuración del aparato productivo a partir del diseño de cinco paquetes de medidas económicas: políticas de exportación, comercio e industria, política agrícola, política del sector financiero, política del sector público y política redistributiva.

La profundización de políticas económicas orientadas a la inserción en la economía internacional y el cambio en el rol del Estado, generaron dos aspectos relevantes: en el campo económico, se pasó de una economía fundamentalmente agrícola y monoexportadora a una con una oferta exportable de más de tres mil productos y dominada por el sector de microprocesadores y la

derechos e intereses, y cuya pretensión es que la institución intervenga para su tutela.

3 Para mayor profundidad conceptual se recomienda el artículo "Nota sobre estilos de desarrollo en América Latina". Revista de la CEPAL 96. Diciembre 2008. Santiago, Chile.

4 Este denominación surge a partir de que John Williamson (profesor y economista británico que trabajó en en el Departamento del Tesoro Británico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) escribiera "What Washington Means by Policy Reform" que contenía un listado de políticas económicas, consideradas durante los años 90 por los organismos financieros internacionales, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento.

exportación de servicios; por el lado del Estado un debilitamiento dela gestión y de los servicios y como se ha mencionado en informes anteriores, se transfieren servicios que otrora prestara el Estado al sector privado, es así como se da un mayor protagonismo del sector privado en campos como salud, educación, seguridad y otros, aspecto que se acompaña con un estancamiento en la disminución de los niveles de pobreza y una desmejora en la desigualdad de ingresos (medidas a través del coeficiente de Ginni).

Mientras en América Latina los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington avanzaban a pasos agigantados, en Costa Rica, en palabras del economista Eduardo Lizano avanzábamos a "nadadito de perro". Se estaba en presencia de lo que algunos analistas han denominado un "empate técnico" entre dos fuerzas sociales que poseen enfoques diferentes de cuál debe ser el rol del Estado y el mercado en un nuevo estilo de desarrollo. La primer muestra de esta confrontación se presentó con las revueltas sociales a partir de la aprobación legislativa en primer debate del denominado "Combo del ICE"[5], se visibilizaba de esta manera el creciente descontento social con la ruta que estaba tomando el país en materia económica y se sientan las bases para que la sociedad civil organizada sienta que puede organizarse como una fuerza política, ante la presencia de un modelo democrático representado por el bipartidismo.

Coincidentemente con las manifestaciones sociales en contra del "combo del ICE" la sociedad civil inicia un proceso de mayor beligerancia y participación política en la discusión de los grandes temas nacionales, el modelo democrático reflejado en las urnas, comienza a transformarse siendo su mayor evidencia la conformación de las representaciones de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa, se incrementa el malestar ciudadano en torno al funcionamiento del aparato estatal y la relación sociedad civil-gobierno entra en una nueva dinámica. Los y las habitantes asumen una actitud más contestaría ante las diferentes decisiones de los y las gobernantes, la ciudadanía cuestiona las políticas públicas despertando de esta manera del letargo en que estuvo sumida durante el periodo de predominio en la administración pública de las visiones que privilegiaban el accionar del mercado.

La no aprobación en segundo debate de las reformas legales vinculadas al denominado "Combo del ICE" sentó; por un lado, del reclamo sistemático por espacios reales de incidencia ciudadana en la formulación de políticas públicas. Se marcó así un hito histórico que implicó por primera vez en la historia del país, que los y las legisladoras tuvieran que echar marcha atrás y tomar en cuenta las demandas cuidadanas, hecho que les convirtió en protagonistas del desarrollo.

Desde la Defensoría, este empoderamiento se observa a partir del segundo gran momento de participación ciudadana reflejado en el proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos que culminó con el referendum realizado el 7 de octubre de 2007[6]. La gran discusión nacional reflejaba, dos grandes posiciones en torno al estilo de desarrollo que debía orientar la Costa Rica del futuro.

Se materializaba en este evento dos posturas desde el punto de vista de la gobernanza y el Buen Gobierno; los argumentos tecnocráticos dominantes hasta ese momento que privilegian un mo-

5 Conjunto de proyectos de ley que consistían en la apertura total del mercado eléctrico y de telecomunicaciones que se encontraba bajo la égida del Grupo ICE. Esta situación provocó que durante los días de marzo y abril del año 2000 el país viviera uno los períodos de mayor movilización social en su historia. Una serie de grupos sociales como estudiantes, grupos comunales, sindicalistas, ecologistas y grupos eclesiales de base reaccionaron en oposición a los proyecto de ley que buscaban modificar el modelo de gestión estatal en el campo de la telecomunicaciones y la electricidad.

6 Dando como resultado un 51.62% a favor y un 48.38% en contra, siendo vinculante por superar el 40% del electorado que ejerció el sufragio

delo de desarrollo con el mercado como el principal actor, frente a una creciente insatisfacción con los resultados obtenidos y la forma como se ha ido ejecutando reflejado en planteamientos de la sociedad civil que rescatan y actualiza la no resuelta tensión entre política y políticas.

Esta realidad la evidenció la Defensoría cuando en el Informe Anual 2011-12 manifestó:

> *"hoy, no podemos hablar de derechos humanos y dar un informe sobre su situación actual en el país, si nos separamos del contexto que impone el mundo global y si ignoramos los signos de los tiempos que previenen con mayor fuerza cada vez sobre los peligros que enfrenta el Estado-nación y su capacidad para seguir siendo garante de los derechos humanos de las personas y sostener los principios del Estado de bienestar, (…). Lo que somos, lo que estamos dejando de ser y también lo que podemos llegar a ser, depende en mucho de lo que* [hemos dejado de hacer y] *que de alguna forma ha ido socavando y dando una forma distinta a nuestra configuración social, política, económica y cultural.*
>
> … El Estado en la actualidad se aleja cada vez más de su rol solidario, equitativo, fuerte, (…) que interviene en los asuntos que competen a las personas; y por eso resulta indispensable pensarlo, analizarlo y ojalá comenzar a repensarlo desde un paradigma más inclusivo, menos desigual y mucho más solidario."

Se hace necesario redimensionar la relación gobierno-sociedad, y recuperar la centralidad del desarrollo. Estamos frente al ejercicio de una ciudadanía que busca reivindicar sus derechos y cuestiona la "cosa" pública, tanto en su aspecto de gestión como en la toma de las decisiones y la relación habitante-gobierno.

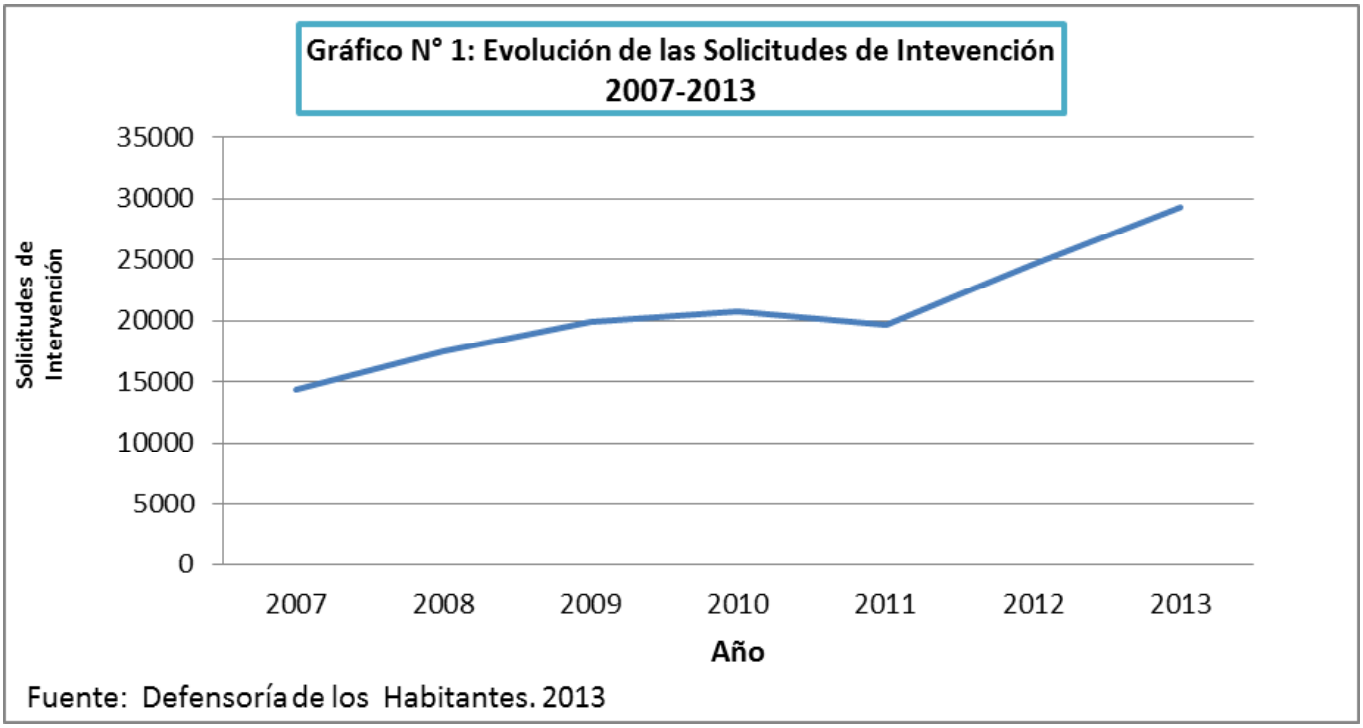
La creciente disociación entre el estilo de desarrollo-necesidades individuales se refleja en el creciente malestar de los y las habitantes que se agudiza después del 2010 con un importante incremento en la cantidad de Solicitudes de Intervención (SI) presentadas ante la Defensoría, el gráfico 1 muestra el comportamiento (SI) para el período 2007-2013.

En el año 2007 se recibieron 14.360 SI, pasando a un total de 20.785 en el 2010. El año 2011 hay una leve disminución para luego repuntar en el 2012 con 24651 SI y terminar el 2013 con la mayor cantidad de SI presentada ante la Defensoría, 29.293 SI.

Nos encontramos frente a la presencia de un Estado que no garantiza igualdad de oportunidades, y con una prestación de servicios públicos con importantes debilidades, donde el tema de corrupción cobra una importante presencia. Se manifiesta entonces una mayor disconformes con el funcionamiento y gestión de las instituciones públicas, situación que se traduce en una deslegitimación de las autoridades gubernamentales que se refleja en un incremento de más del 100% de la cantidad de consultas, denuncias y quejas que se interponen en la Defensoría; este comportamiento se agudizó entre el 2011-13 con un incremento cercano al 50%.

El Gráfico 1 muestra, como las personas cada vez se apropian más de sus derechos y comienzan a exigir servicios de calidad y una pronta respuesta a sus pretensiones; lo que se expresa en un aumento en la capacidad de denuncia. La sociedad civil se muestra más organizada y manifiesta su disposición a enfrentar de diversas formas los conflictos ante acciones u omisiones del Estado, como ha sido recientemente con el caso del crédito para la ampliación de la refinería en Moín, el crédito y cobro de peajes de la autopista Bernardo Soto y la concesión del muelle de Limón, así

como las insatisfacciones por tema del ruta 27 entre otros. En síntesis, los datos del 2013 muestran cambios importantes en la respuesta ciudadana ante los conflictos.



Estado de los derechos vulnerados: radiografía, 2013 un año nunca visto.

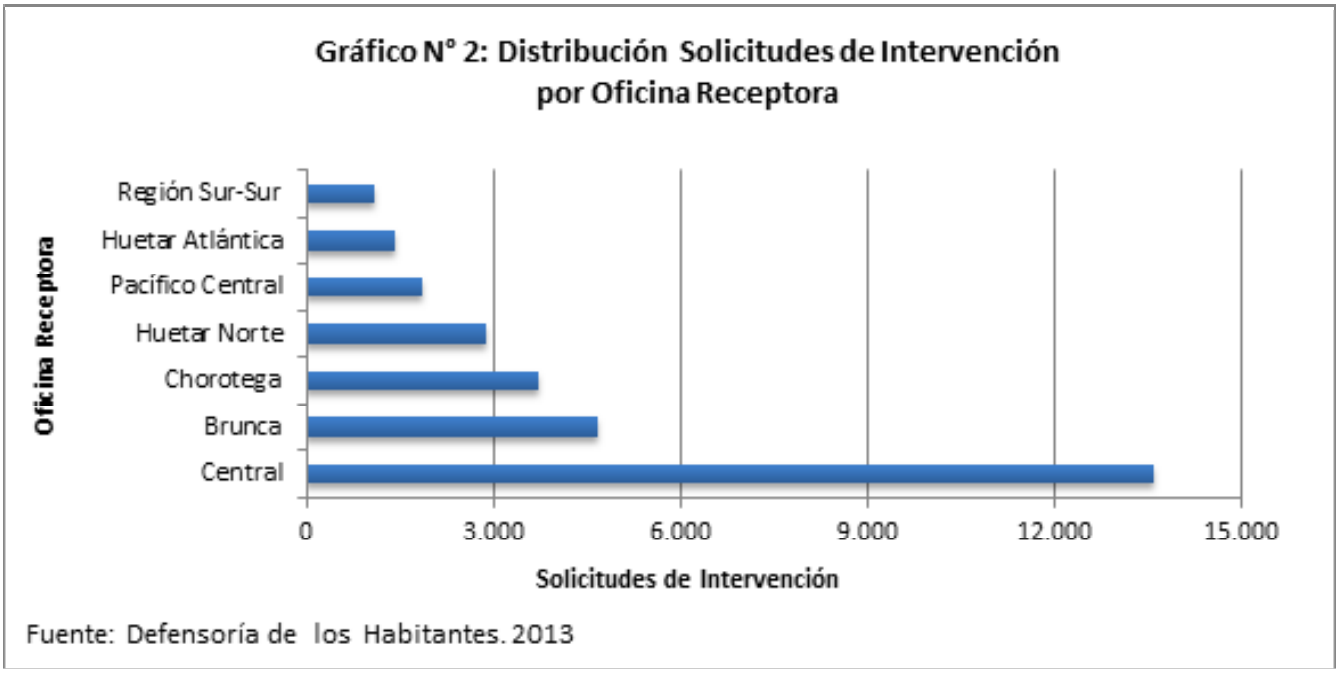
a. Un enfoque geográfico.

Las (SI) se refieren a la "*queja, reclamo o denuncia que es presentada a la Defensoría personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico, en la cual una persona denuncia actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que consideran lesivos a sus derechos e intereses, y cuya pretensión es que la institución intervenga para su tutela*." Las SI son la manifestación más evidente de la creciente insatisfacción social frente al actuar del aparato estatal y la incapacidad de éste para responder de forma eficiente a los requerimientos de las personas.

Durante el año 2013 se presentó la mayor cantidad de SI en los 20 años de historia de la Defensoría; cómo se mencionó, los últimos tres años han mostrado una tendencia creciente, si se compara los datos del 2013 con los del año anterior se obtiene una tasa de crecimiento del 18.8%. Entre el 2011 y el 2012 el incremento fue de 25.7%; en dos años se dio un crecimiento mayor al 40%. En el 2013 se recibieron 29.293 SI. El gráfico 2 muestra el total recibido de acuerdo a la oficina receptora, desagregando entre Sede Central y Oficinas Regionales (OR). Del total recibido durante el año un 53,6% corresponde a las oficinas que posee la institución en diferentes regiones del país (15.692) y el 46,4% (13.601) al trabajo de la sede central.

De las Oficinas Regionales, (OR) la ubicada en la región Brunca (que comprende los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa) recibió el 16% de SI, del total nacional (un 30% si sólo se considerando solo las recibidas por las OR). La segunda oficina, en esta línea de análisis, es la ubicada en la región Chorotega que recibió un 13% del total (24% dentro del total de regionales). Ambas oficinas, en conjunto, representan cerca de un tercio del total de SI recibidas durante el

2013, si a ellas se le agrega la OR Huetar Norte las tres oficinas recibirieron cerca de un 40% del total de Solicitudes de Intervención interpuestas ante la Defensoría durante el 2013.



Esta situación, evidencian una mayor vulneración de derechos en las zonas alejadas del Gran Área Metropolitana. La desagregación por OR es congruente cuando se revisan los resultados mostrados por provincia y cantón. Los datos provinciales evidencian que del 100% de SI recibidas la provincia que más denuncias reporta es San José con un 46% del total, pero cuando se desagrega por cantón se obtiene que los cantones rurales y urbanos marginales[7] son los que concentran una mayor cantidad de denuncias, un 57.5% de las reportadas en ésta provincia. Son cantones que muestran un bajo Índice de Desarrollo Social (IDS) de acuerdo con los datos reportados por el MIDEPLAN en su documento Costa Rica: Índice de Desarrollo Social 2013.

El cantón de San José es el segundo que más denuncias reporta, dentro del conjunto de los cantones de la provincia, seis de sus distritos muestran bajos niveles de desarrollo según el IDS-2013, esto evidencia una tendencia , que se confirma a lo largo del análisis, acerca de que las poblaciones en altos niveles de vulnerabilidad económica y social son las que acuden en forma mayoritaria a la Defensoría. La segunda provincia con mayores cantidad de SI es Alajuela, donde el cantón de San Carlos recoje más el 50%, situación que es congruente con lo señalado anteriormente.

La mejor forma de analizar estas Solicitudes es mediante el análisis geográfico por cantones. Los diez cantones[8] que más denuncias reportan, representan más del 50% del total nacional. Dentro del conjunto de ellos Pérez Zeledón recoje un 15% del total, situación que explica el por qué la región Brunca es la que más denuncias recibe en comparación con las demás OR, adicionalemente si comparamos la posición de este cantón con del IDS-2013, vemos que se encuentra en

7 Para estos efectos son los cantones de: Pérez Zeledón, Alajuelita, Puriscal, Mora, Acosta, Tarrazú, Turrubares y Dota

8 En orden de mayor cantidad de Solicitudes de Intervención los cantones son los siguientes: 1- Pérez Zeledón, 2- San Carlos, 3- Liberia, 4- Puntarenas, 5- San José, 6- Limón, 7- Alajuela, 8- Desamparados, 9- Buenos Aires y 10- Corredores.

la posición 47 con un IDS de 50.6 (Escazú que se encuentra en primera posición muestra un 100 en el IDS).

El segundo cantón que presenta mayores niveles de denuncias es San Carlos con un 16% del total nacional, que se ubica en la posición 53 dentro del IDS (con una calificación de 40.6), adicionalmente es en la localidad de Ciudad Quesada donde se ubica la OR Huetar Norte. Los cantones tres y cuatro con más denuncias son Liberia y Puntarenas con un 13% y 11% respectivamente y de acuerdo con el IDS-2013 ocupan los puestos 41 (56.2) y 55 (39.2). En síntesis, cuatro cantones, de los diez que muestran mayores niveles de denuncias, agrupan un 36% del total nacional de SI, que además presentan índices de desarrollo social inferiores a 60.

De los seis cantones restantes dos de ellos, Buenos Aires y Corredores, se ubican en las posiciones 9 y 10 entre los que más SI presenta y coincidentemente se encuentran en los lugares 68 (con un IDS de 29,3) y 79 (un IDS de 16,1) respectivamente. Dentro del GAM, además del cantón de San José se encuentra Alajuela y Desamparados, que según el análisis realizado en el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal (IDHC) del 2011, efectuado en conjunto por el PNUD y UCR, se ubican en un nivel de Desarrollo Humano Medio-Bajo, aspecto que evidencia importantes carencias en los campos vinlados a la esperanza de vida, conocimiento y bienestar material. Estos cantos se encuentran debajo del promedio nacional en el ultimo indicador.

Perfil de la persona denunciante

Como se ha mencionado, la Defensoría recibió en el 2013 un total de 29.293 SI, de ellas un 58.24% corresponde a denuncias presentadas por mujeres y un 41.76% por hombres. El Cuadro N° 1 permite detallar por sexo y rangos de edad de las personas denunciantes.

Cuadro N° 1
Estructura de las Solicitudes de Intervención por sexo y edad en términos absolutos y relativos 2013

Edad	Sexo				Total por Edad	% por Edad
	F	%	M	%		
-12	15	0,05%	12	0,04%	27	0,09%
13-14	15	0,05%	11	0,04%	26	0,09%
15-17	77	0,26%	40	0,14%	117	0,40%
18-24	1131	3,86%	497	1,70%	1628	5,56%
25-34	3653	12,47%	2059	7,03%	5712	19,50%
35-44	3503	11,96%	1916	6,54%	5419	18,50%
45-54	3341	11,41%	2263	7,73%	5604	19,13%
55-64	1859	6,35%	1655	5,65%	3514	12,00%
65+	1434	4,90%	2065	7,05%	3499	11,94%
No disponible	2033	6,94%	1714	5,85%	3747	12,79%
Total	**17061**	**58,24%**	**12232**	**41,76%**	29293	100,00%

Fuente: Defensoría de los Habitantes. 2013

Tal y como se observa en el anterior cuadro, para cada uno de los rangos de edad definidos las mujeres presentan la población que acuden más a la institución. Por cada hombre el 1.4 son mujeres, comportamiento que se mantiene tal y como se identificó en el Informe Anual del 2012.

Desagregando por rango de edad, las personas que más denuncian son las que se ubican entre los 25 y 34 años, donde un 64% dentro de este rango correspondió a mujeres y un 36% a hombres, si se analiza por proporciones a nivel de género dentro de este rango, por cada hombre que se presentó a la Defensoría, 1.8 mujeres acudieron. Este comportamiento se mantiene en los distintos rangos por edad.

Si a la composición por sexo y edad se agrega el nivel de escolaridad se obtiene que del 100% de las personas que registran este dato, un tercio (31.5%) de ellas solo poseen primaria completa o incompleta y de ellas una quinta parte (19.8%) corresponde a mujeres. Siguiendo en esta línea, las personas que presentan secundaria incompleta conforman el 9.7%, de las cuales alrededor de un 6.5% son mujeres. De los datos expuestos un 40% de las personas registradas por sexo, edad y escolaridad se encuentran con primaria completa o incompleta y de ellas más de una cuarta parte (26,3%) corresponde a mujeres.

Estos resultados evidencian una tendencia identificada en el informe del año anterior: las mujeres de zonas urbanas-marginales y rurales, bajos niveles de escolaridad, comprendidas entre los 25 y 54 años, son las que más acuden a la Defensoría. Esta conclusión pone de relieve un aspecto central en la discusión del estilo de desarrollo futuro del país: si la estrategia es orientarnos hacia una economía sustentada en los servicios con una base productiva agrícola primaria débil, importantes sectores de la población se verán excluidos con el agravante de que se profundizaría la feminización de la pobreza generando un dualismo estructural productivo perverso, en el tanto se estaría condenando a estos segmentos de población que no se ven protegidos por el Estado de Bienestar a reproducir el ciclo de pobreza y exclusión social. Es claro que el desarrollo humano es el medio para hacer realidad el goce y disfrute los derechos humanos.

Los últimos acontecimientos en el país evidencia que la "paradoja de la insatisfacción a la exigibilidad", pasó de un sentimiento a una realidad que se muestra en el alto nivel de malestar ciudadano con el funcionamiento del Estado; los frutos del estilo de desarrollo no han avanzado con igual velocidad en la satisfacción de una serie de derechos humanos y más bien, la población en condición de vulnerabilidad presentan niveles de privaciones importantes que les impiden alcanzar la satisfacción de sus necesidades.

Tal y como se evidencia en el Gráfico N° 1 existe una tendencia creciente de insatisfacción con el funcionamiento del Estado, situación que profundizara la pérdida de legitimidad y credibilidad en el Estado Social de Derecho dibujado en la Constitución Política del país.

Caracterización de los derechos vulnerados.

La Defensoría realiza la labor de protección y promoción de derechos de los y las habitantes, para ello las SI o las intervenciones de oficio que son atendidas bajo diversas Formas de Intervención[9] (FI) las cuales consisten en estrategias de defensa. En la búsqueda de la atención ágil y oportuna

9 Las Formas de Intervención que más se utilizan en la Defensoría son las siguientes: Atención Inmediata, las cuales proceden ante una situación de riesgo, daño inminente o actual, que procura evitar efectos irreversibles a los derechos e intereses legítimos de las personas; Gestiones Sumarísimas de Defensa, son intervenciones de defensa informales, rápidas y breves que se realizan ante la Administración para que se tomen medidas oportunas, conducentes a atender una situación denunciada. Por ejemplo: llamadas telefónicas, correos electrónicos, visitas, inspecciones o reuniones no programadas; Investigación por Denuncia, se trata de investigaciones sobre asuntos de alto grado de complejidad y que conducirán a la elaboración de un informe final con o sin recomendaciones; Orientación y Asesoría al Habitante, versa sobre aquellos asuntos que no cuentan con los requisitos legales de admisibilidad donde la Institución asesora y orienta al o la habitantes de cuáles son los procedimientos entes a los que debe acudir para que atiendan y resuelvan su solicitud.

las SI se agrupan en dos grandes categorías: a) aquellas que se atienden de forma más expedita y que requieren un proceso de atención menos complejo y responde a denuncias, quejas o consultas que se pueden atender en períodos de tiempos muy cortos; estas intervenciones se atienden mayoritariamente en la Dirección de Admisibilidad y las Oficinas Regionales, por otro lado, se encuentran vulneraciones a derechos humanos que requieren un abordaje más profundo sea por la magnitud del problema a trata, o bien por el impacto a grupos o colectivos vulnerables, o áreas geográficas. En estos casos intervienen las áreas especializadas respectivas.

El Cuadro N° 2 muestra el comportamiento de las Formas de Intervención para el 2013, del cual se desprende que la Orientación y Asesoría al Habitante en conjunto con las Gestiones Sumarias de Defensa representan el 85% de las intervenciones institucionales.

Cuadro N° 2
Estructura de la Formas de Intervención
según estrategia de defensa en términos absolutos y relativos

Forma de Intervención	Total	%
Orientación y Asesoría al Habitante	14613	50%
Gestiones Sumarias de Defensa	10280	35%
Investigaciones por Denuncia	3208	11%
Hostigamiento Sexual	219	1%
Inadmisibilidad	581	2%
Atención Inmediata	194	1%
Mediación Social	141	0.7%
Investigaciones de Oficio	57	0.5%
Total general	**29293**	**100%**

Fuente: Defensoría de los Habitantes. 2013

Estas dos Formas de Intervención permiten atender, orientar, asesorar, evacuar o resolver, en períodos máximos de seis meses distintos conflictos, mediante estrategias de defensa que priorizan la sumariedad y celeridad en la atención de asuntos que no requieren de largos procesos investigativos y que con intercambios de información ya sea telefónica, vía electrónica, inspecciones o reuniones se puede restablecer el derecho vulnerado. Estas estrategias de defensa hacen que la institución presente altos niveles de eficiencia y eficacia en la atención de los asuntos que le son sometidos a su conocimiento,

Las otras estrategias de defensa, que se identifican en el Cuadro N°2, representan el 15% de las FI realizadas. Estas tienen mayores grados de complejidad y duración, se caracterizan, no tanto por su cantidad, sino por su nivel de complejidad y los actores involucrados y su impacto.

Se puede observar que las Investigaciones por Denuncia (ID) e Investigaciones de Oficio (IO), representan más de un 11%, a través de ellas se abordan temas de alto nivel de complejidad y de gran impacto. A partir de los resultados obtenidos de los diferentes procesos investigativos se establecen una serie de recomendaciones a las diferentes instituciones del sector público, en procura de buscar la restitución de los derechos vulnerados.

Una estrategia de intervención que ha venido creciendo de forma importante dentro del conjunto de demanda de servicios que brinda la Defensoría es la Mediación Social[10]. Esta estrategia de intervención propicia el dialogo social y la reflexión conjunta de distintos actores en la búsqueda de soluciones y contribuye avanzar en el camino hacia la construcción de una cultura de paz, buscando siempre el acercamiento de posiciones en la búsqueda conjunta de soluciones, aún dentro de un marco de confrontación, guiados por el respeto y la escucha mutua como mecanismo para encontrar salida a las diferencias planteadas y construir puente para la construcción de acuerdos, que tanta falta está haciendo al país. Si se compara el 2012 con el 2013 se tiene que esta Forma de Intervención ha crecido 10.75 veces, muestra clara del incremento de los niveles de conflictividad en el país y los cuales la institución ha dedicado importantes esfuerzos en su resolución.

Las diferentes SI son clasificadas de acuerdo a una tipología de derechos con el propósito de orientar y atender de manera correcta el derecho vulnerado, el Cuadro N° 3 muestra los derechos específicos que más se denuncian.

Cuadro N° 3
Solicitudes de Intervención por derechos específicos
los diez derechos más vulnerados 2013

Derecho Específico	Relativo
DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	31%
DERECHO A LA SALUD	18%
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	15%
DERECHO A LA EDUCACION	8%
DERECHO A UN AMBIENTE SANO	5%
DERECHO DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA	5%
DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	3%
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	3%
DERECHO A LA JUSTICIA	2%
DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL	2%

Fuente: Defensoría de los Habitantes. 2013

Es importante señalar tal y como se puntualizó en el Informe Anual 2012-2013 que:

> "La gestión pública, entendida como la capacidad de los actores gubernamentales de llevar a cabo lo propuesto por nuestro ordenamiento jurídico y articulado con lo que debe ser una complementación operativa o instrumental (…) topa con la necesidad primaria de que lo que vaya a ser objeto corresponda realmente a lo requerido para la satisfacción de los derechos e intereses de los y las habitantes, considerando su diversidad, de forma tal que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con (…) eficacia…" (Informe Anual. 2012:13)

10 Refleja la participación institucional en procesos de conflicto o confrontación social, ya sea como mediadora, garante, facilitadora o negociadora, de diferentes actores de la sociedad civil en contra de decisiones de diversas instituciones públicas o actuaciones en materia de derechos laborales, obras de infraestructura, prestación de servicios públicos entre otros.

Lamentablemente los datos del Cuadro N° 3 evidencia que el funcionamiento del Estado dista mucho de esa aspiración, más preocupante aún es el hecho que cerca de un tercio de las SI están vinculadas con la prestación eficiente de los servicio público. Esta situación pone de manifiesto los serios problemas en la atención y gestión de los servicios, cuando una persona acude a las diferentes instancias a solicitar atención u orientación ante una institución pública. El cambio de cultura y un enfoque de servicio eficiente a la persona usuaria haría que estos niveles de malestar disminuyan de forma considerable, para ello se requiere un cambio de actitud y la consecuente facilitación y orientación de las personas ante los requerimientos diarios de las y los usuarios a las entidades públicas.

El segundo derecho más denunciado está estrechamente ligado con un problema nacional en materia de salud, aspecto que la Defensoría ha abordado con el Informe Especial sobre la CCSS, presentado en el Informe Anual en el 2011 así el informe relativo a la situación del Hospital Nacional de Niños en el caso de las cardiopatías. Adicionalmente está el tema vinculado con las listas de espera y la no entrega de medicamentos, que se vuelven recurrentes dentro de este derecho vulnerado.

La vulneración a la seguridad social se ha venido incrementando en los últimos años hasta llegar en el 2013 a representar un 15% del total de SI interpuestas en la DHR, el hecho violatorio que más se denuncia está asociado a la no respuesta a las personas que solicitan una pensión del Régimen No Contributivo, ya sea por falta de recursos económicos o problemas de gestión, lo cierto del caso es que existe una creciente demanda de este beneficio de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, muestra evidente de la creciente disociación entre crecimiento económico, desarrollo humano y satisfacción básico del derecho humano fundamental: derecho a una vida digna.

El cuadro anterior muestra que los tres primeros derechos agrupan dos terceras partes (64%) del total de denuncias interpuestas ante la institución, si a ellos se le agrega el Derecho a la Educación se tiene más de un 70% de SI. Preocupa esta situación porque a pesar de que año a año la Defensoría ha realizado importantes señalamientos en la creciente vulneración de derechos, el país no avanza en la corrección de estas violaciones.

Los datos arrojan una realidad, el grupo poblacional más vulnerabilizado son las mujeres con bajos niveles de escolaridad, ubicado en zonas urbanas-marginales o zonas rurales, con edad entre los 25-54 años, pues son las más afectadas por la pobreza.

Una lectura de los Informes Anuales anteriores da como resultado un triste panorama; el país no mejora, se profundiza el malestar con el actuar de las entidades el sector público. Las poblaciones más vulneradas se mantienen: mujeres jóvenes, de baja escolaridad y de cantones rurales, y son las que más reclaman sus derechos. Tal y como se mencionó en el Informe Anual 2012:

> "Esta realidad está debilitando el tejido social, donde el Estado, que debe velar por proteger sus derechos, no pareciera hacerlo, generando un sentimiento de desesperanza. Lo más preocupante, es que en un país cada vez más dicotómico en lo social, la única alternativa ante la insatisfacción del modelo social de convivencia es la exigibilidad mediante mecanismos cada más cercanos a la confrontación y menos a través de la cohesión.
>
> La debilidad de un Estado, reflejada por el creciente aumento de denuncias, por su incapacidad incluso de algo que a todas luces parece elemental: dar respuestas oportunas a

los y las habitantes, dignificar a la persona humana ante una ventanilla, ya que cuanto menos respetada se sienta la población por el aparato público, más confrontativo se vuelve el reclamo.

Los derechos humanos se sostienen del principio de la dignidad humana y en ese sentido, por mínima que sea su vulneración se está despojando de ella a la persona. La atención oportuna en tiempo y forma de parte de las entidades del Estado no son una concesión del funcionario o funcionaria pública de turno, es un derecho de las personas y tal cosa tiene serias repercusión para la democracia costarricense."

En conclusión el crecimiento económico no está generando desarrollo social y como resultado hay una mayor vulneración de los derechos humanos.

Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

Aplicación de principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad, cooperación y celeridad en el proceso administrativo de Defensa de los Derechos Fundamentales

El período del año 2013, objeto del presente informe, concluye para la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, con un hito histórico de importancia en el desarrollo de las funciones y competencias asignadas a esta Dirección. La aprobación de las reformas y la actualización del Manual del Macroproceso de Protección de Derechos, logran consolidar a la Dirección de Admisibilidad, como un Área de Defensa, dentro del quehacer institucional.

Este hecho, más que un reconocimiento, tiene como efecto práctico el otorgar a la Dirección de Admisibilidad, la posibilidad de aplicar, en la tramitación de sus casos, todos aquellos instrumentos jurídicos que desarrolla la Ley de la Defensoría de los Habitantes, N° 7319 y la normativa interna, que las Áreas de Defensa aplican en la tramitación de las Solicitudes de Intervención interpuestas por las y los habitantes. Por lo tanto, es posible a partir de lo anterior, señalar que el proceso de defensa de derechos fundamentales, inicia desde la Dirección de Admisibilidad.

El trabajo de la Dirección de Admisibilidad adquiere, en este sentido, una nueva dimensión, ya que se le reconoce también un rol en la construcción y facilitación de espacios reales de diálogo social, como alternativa para enfrentar, o bien prevenir conflictos sociales y como alternativa para la restitución de derechos vulnerados.

A efectos de atender estas nuevas formas de intervención, es necesario redefinir o redimensionar, desde el quehacer de la Dirección de Admisibilidad, lo que hasta ahora se ha entendido por coordinación institucional e interinstitucional, en el marco de las formas de intervención y la relación de la Defensoría, tanto con otras instituciones públicas, como con otros actores públicos y hasta la propia sociedad civil organizada o no.

Y es que en este sentido, no se debe obviar que existen una serie de principios constitucionales que rigen el actuar institucional de la administración pública. De este modo se debe destacar, el principio de coordinación entre las instituciones del Estado, que no sólo obliga a las instituciones a cooperar entre sí, sino que, como señala la Procuraduría General de la República[1], se encuen-

1 Procuraduría General de la República, Dictámenes C-272-2011, del 7 de noviembre, 2011 y C-145-2009, del 25 de mayo de 2009.

tra intrínsecamente implícito en un principio constitucional más general que es el principio de eficiencia y eficacia.

En lo que a las instituciones del gobierno central se refiere, el artículo 140, inciso 8, de la Constitución Política, establece una potestad del Poder Ejecutivo de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas; potestad que comprende de forma necesaria un deber correlativo de las Administraciones Públicas de coordinar el ejercicio de sus competencias.

A ello se suma el principio general de eficiencia y eficacia que se encuentra consagrado en el numeral 11 de la Constitución Política, norma que establece un deber amplio de rendición de cuentas y evaluación del actuar administrativo. En este sentido, resulta de interés, como lo señala la Procuraduría en sus dictámenes de cita, el voto de la Sala Constitucional 12330-2011 de las 12:11 del 9 de setiembre de 2011 que cita a su vez el voto 11222-03.

> "(…) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE EFICACIA, EFICIENCIA, SIMPLICIDAD Y CELERIDAD DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVAS. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de "Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas", el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de "buena marcha del Gobierno" y el 191 al recoger el principio de "eficiencia de la administración"). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular."

El resultado de la aplicación de estos principios, es consecuente con la necesidad de acercar la Administración al ciudadano y, por ende, de que éste se informe y se participe en la discusión de los problemas de interés general que debe satisfacer la autoridad administrativa.

De este modo, eficiencia, no solo implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, sino que

también conlleva que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos obtusos que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados.

Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas a cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos. Así las cosas, el principio de coordinación debe conceptualizarse como uno de los principios rectores de la función y organización administrativas, conexo con los principios de eficiencia y eficacia.

En el quehacer institucional, lo más importante es señalar, que el respeto a los principios señalados, se presenta como un requisito indispensable para que la Administración pueda satisfacer los imperativos que plantea el desarrollo con absoluto respecto a los principios democráticos y a los Derechos Fundamentales

En este sentido, si bien existe un deber propio de la Administración de velar por el cumplimiento a lo interno de los principios constitucionales señalados, en el caso concreto de la Defensoría de los Habitantes, su ley constitutiva, le otorga la competencia como órgano de control externo al Poder Ejecutivo, de hacer valer dichos principios en el actuar de la administración pública, al señalar de modo expreso en su artículo primero " … velará 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"

Igualmente se encuentra en el artículo 8 de la Ley de Protección del Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Ley N° 8220, referencias específicas en las que se establece que las Administraciones Públicas están obligadas a coordinar y comunicarse entre si la información relevante y necesaria para resolver los trámites administrativos de las y los habitantes, especialmente cuando las Administraciones Pública compartan una misma finalidad, o que tengan finalidades complementarias.

> *Artículo 8º-* Procedimiento de coordinación inter-institucional. *La entidad u órgano de la Administración Pública que para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier información que emita o posea otra entidad u órgano público, deberá coordinar con esta su obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado ..."*

Quizás, hasta este punto, pueda existir resistencia a la posición hasta aquí expuestas, en relación con la aplicación de principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad, cooperación y celeridad en el proceso administrativo de Defensa de los Derechos Fundamentales. Sin embargo, un rápido repaso por los hechos violatorios, más utilizados durante este período, en la gestión de defensa de esta institución, pueden ayudar a esclarecer la posición.

Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	3513
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	2514
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	1044
Omisión de respuesta de departamentos administrativos	810

Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	805
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social de la CCSS	613
Dilación en el trámite y en la resolución de pensiones del RNC	569
Problemas en el cobro del servicio de agua potable	490
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	329
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	234
Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	211
Problemas en el cobro de los servicios de energía eléctrica	197
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	189
Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	162
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	158
Dilación en la administración de justicia	157
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros	143
Afectaciones a la permanencia de personas adultas en el sistema educativo	133
Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	132
Contaminación atmosférica por sonido	121
Problemas administrativos en relación con el pago de impuestos, tarifas o tasas municipales	113
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social	108
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	102
Contaminación atmosférica por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	92
Negativa, atraso o disconformidad con el monto de facturas cobradas a la/o por la Administración Pública	91
Problemas en la prestación de los servicios de energía eléctrica	82
Denegatoria de subsidios o beneficios para viviendas de interés social.	76
Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	76
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	73
Ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal	73
Anomalías en el Proceso de Reclutamiento, Selección y Nombramientos en el Sector Público	70
Mala prestación del servicio de administración de justicia	64
Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias	62
Incumplimiento por parte de la Administración en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional	61

Como se puede apreciar, si bien la mayor parte de las y los habitantes recurren a la Defensoría de los Habitantes, por considerar que se encuentran sufriendo una violación grave a sus Derechos Fundamentales, lo cierto es que, para brindar la solución a dichas afectaciones, no siempre re-

quiere del abordaje de una investigación formal, que concluya con la emisión de recomendaciones por parte de este Ente Defensor.

Esta apreciación, lo que viene a plantear es que, existen una serie de casos en los que las y los funcionarios a cargo de las investigaciones, aplicando principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad, cooperación y celeridad en el proceso administrativo, logran encontrar la solución a los casos planteados por las y los habitantes, lo que se realiza mediante formas de intervención más cercanas a la mediación administrativa, haciendo ver a la Administración, la necesidad de otorgar a la tramitación del caso, una visión más humana, que al amparo de los principios antes señalados, hace de su trámite una gestión más transparente.

Y es que en este sentido, ha correspondido, en los últimos tiempos, a la Dirección de Admisibilidad, la incorporación de estos principios en la tramitación de sus casos, con un resultado muy positivo, tanto en la agilidad con la que se logra la conclusión de las Solicitudes de Intervención, como en los resultados señalados.

Desde un punto de la celeridad de los procesos, la Dirección realiza visitas a las y los jerarcas con los que se mantienen abiertos un número mayor de casos, particularmente, en aquellos en que se realizan mayor número de atenciones inmediatas, como en materia de salud principalmente. En este sentido, se realizan visitas constantes a las y los directores de Hospitales, logrando coordinar canales de comunicación más ágiles en la atención de los casos, logrando rebajar los tiempos de respuesta y evitar asi que los documentos se trasladen de un departamento para otro sin respuesta.

Otra acción que se implementó durante el último año, es la vinculación en la investigación, de todos aquellos actores involucrados en el proceso, que da lugar a la atención de una denuncia. De este modo, la Dirección de Admisibilidad, utiliza con más frecuencia las inspecciones, donde suele solicitar la participación de todas las instancias involucradas, como por ejemplo en casos de contaminación sónica, en la que interviene tanto Ministerio de Salud y Municipalidad de la localidad. Resultado de este proceso, hemos podido constatar en algunas ocasiones, que dichas instancias suelen trasladar la responsabilidad unas a las otras, pero cuando se encuentran en el lugar del problema, se logran coordinaciones que permiten la atención más oportuna del caso.

Sin embargo, no solo se encuentran situaciones de falta de coordinación interinstitucional, sino que muchas de las veces, encontramos que es a lo interno de las propias instituciones que se da esta falta de coordinación, que ha venido a crear los inconvenientes a las y los habitantes, a pesar de que puede señalarse que muchos de las y los funcionarios señalan conocer la ley 8220, la falta de aplicación de sanciones a su incumplimiento, es lo que hace que esta ley se frecuentemente incumplida.

Si bien queda claro que existen principios constitucionales que influyen en el quehacer institucional que sirven de herramientas a la defensa de derechos fundamentales en sede administrativa, lo cierto es que no se debe desconocer que existe también, los instrumentos legales coercitivos, que permiten la aplicación de los mismos, cuando las y los funcionarios públicos, sin mediar justificación algunas, desconocen dichos principios. En este sentido a manera de ejemplo señala el artículo 10 de la Ley 8220.

Artículo 10.- Responsabilidad de la Administración y el funcionario

"…….. Se considerarán como faltas graves los siguientes incumplimientos específicos de la presente ley: a) *No aceptar la presentación única de documentos o exigir más requisitos de los establecidos en la ley, los decretos ejecutivos o los reglamentos, conforme lo establecido en la ley.*

b) *No respetar las competencias.*

c) *No dar publicidad a los trámites ni sujetarse a la ley.*

d) *No informar de forma clara y completa a las personas interesadas sobre el trámite.*

e) *No resolver ni calificar las peticiones, gestiones, solicitudes y demás documentos dentro del plazo establecido para cada uno de esos trámites en la Ley General de la Administración Pública o en ley especial.*

f) *Incumplir el procedimiento del silencio positivo.*

g) *Incumplir el procedimiento de coordinación institucional e interinstitucional.*

h) *Irrespetar el trámite ante única instancia administrativa.*

i) *Rechazar los documentos expedidos válidamente por otros órganos, entes o instituciones del Estado en el ejercicio de su propia competencia.*

j) *No realizar la evaluación costo-beneficio de la regulación, cuando corresponda.*

k) *No acatar los criterios realizados por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio*

(MEIC), por medio de la Dirección de Mejora Regulatoria, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y los principios de mejora regulatoria. Se excluyen los casos en que el criterio del MEIC no sea vinculante.

La utilización de estas medidas, son parte del actuar de la Defensoría de los Habitantes, que con la aplicación del nuevo y mejorado Marcroproceso, permitirá a la Dirección de Admisibilidad, identificar aquellos funcionarios y funcionarias públicas, que desatendiendo lo señalado por la ley, y sin mediar justificación alguna, impidan el desarrollo de las investigaciones que se llevan a cabo desde esta Dirección, haciendo valer de este modo, la magistratura de influencia de la institución, la que conlleva igualmente una vertiente coercitiva.

Dirección de Oficinas Regionales

La Defensoría de los Habitantes tiene seis oficinas ubicadas fuera de la Región Central del país, a saber: la Oficina Regional Atlántica con competencia en toda la provincia de Limón; la Oficina Regional Chorotega con competencia en toda la provincia de Guanacaste; la Oficina Regional Brunca con competencia en los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa; la Oficina Regional Sur con competencia en los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito; la Oficina Regional Norte con competencia en los cantones de San Carlos, Upala, Los Chiles, Guatuso y los sectores de Peñas Blancas de San Ramón y Río Cuarto de Gracia; y la Oficina Regional Pacífico Central con competencia en los cantones de Puntarenas, Orotina, San Mateo, Montes de Oro, Esparza, Aguirre, Parrita y Garabito.

Las oficinas regionales se ocupan de recibir y registrar las denuncias que formulan las y los habitantes en sus instalaciones y en giras periódicas programadas mensualmente a comunidades alejadas de sus territorios de competencia, así como a brindarles trámite mediante gestiones sumarias e informales ante las instituciones públicas de la respectiva región; también se encargan de orientar y asesorar a los habitantes sobre las vías adecuadas para reclamar la restitución de derechos e intereses lesionados cuando los asuntos denunciados están fuera de la competencia institucional, y de admitir y trasladar las denuncias más complejas hacia la Sede Central de la institución, ubicada en San José; además impulsan procesos de educación en derechos humanos y tienen asignada la responsabilidad de estimular la participación organizada de la sociedad civil en la tutela de sus propios derechos y de emprender procesos de mediación social ante eventos que reúnan determinadas características y que afecten los derechos difusos o colectivos.

A pesar de contar con solamente 3 funcionarios por oficina, el conjunto de las 6 sedes regionales registró más del 53% de todas las denuncias presentadas en el año 2013 ante la Defensoría, lo que corresponde a un total de 15.725 denuncias o "Solicitudes de Intervención" (SI). La mayoría de estas SI se tramitaron en las propias oficinas regionales y un número reducido son trasladadas a la Sede Central.

El trámite de las SI en las propias regiones en que se presentan los problemas, favorece una mejor y más ágil atención porque se conoce de manera directa el contexto en que se produce la vulneración de derechos, se aprovecha el contacto con jefaturas locales de instituciones públicas para el examen de soluciones y además se propicia la integración de las comunidades y la sociedad civil en general, en iniciativas de participación cuidadana para restituir derechos difusos. En

general aproxima los servicios institucionales a los intereses de los actores locales. No obstante, esa mayor cercanía también plantea grandes desafíos porque se acrecientan las expectativas acerca de la oportuna intervención institucional en la atención de problemáticas regionales, lo que repercute en un mayor volumen y complejidad de las demandas formuladas ante la Defensoría en las regiones periféricas y más vulneradas del país. Por lo anterior, el proceso de regionalización de la Defensoría requiere hoy más que nunca del apoyo del Estado costarricense y más puntualmente de los nuevos Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa, especialmente los representantes de aquellas regiones circundantes al Valle Central, del mundo rural y de las comunidades costeras del país, para lograr el fortalecimiento requerido de estas unidades de trabajo y mejorar así la capacidad de respuesta.

Seguidamente se presenta un resumen de las intervenciones más relevantes de las oficinas regionales en la defensa y promoción de derechos e intereses de más de 15 mil denunciantes durante el período de este Informe.

Brechas regionales en Desarrollo Humano: aportes de la Defensoría para la planificación del desarrollo en la Región Chorotega.

Una vez más, corresponde denunciar las deudas que mantiene el Estado costarricense con quienes habitan en las regiones periféricas del país, poblaciones que año con año arrastran índices de Desarrollo Humano muy inferiores a los que exhibe la Región Central.

Aunque es ampliamente conocida la brecha de Desarrollo Humano que separa al centro con el resto del país, seguidamente se puntualizan algunos datos que arroja la más reciente Encuesta Nacional de Hogares aplicada en 2013 y publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (datos disponibles en la página http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx):

- Pobreza: mientras la Región Central exhibe el menor nivel de pobreza con un 16,1% de hogares en esta condición, las regiones periféricas oscilan entre un 24,7% (Huetar Norte) y un 35,3% (Región Brunca, con más del doble respecto a la Región Central).
- Desempleo abierto: según datos publicados por INEC en julio de 2013, la Región Central exhibe una tasa de desempleo del 7,7% mientras las regiones periféricas oscilan entre el 9,4% (Huetar Norte) y 11,2% (Chorotega).
- Población asegurada: mientras en la Región Central el 87,1% de la población está asegurada, en regiones como la Huetar Norte dicho porcentaje desciende a un 76,5%
- Escolaridad: la Región Central exhibe la mayor tasa de escolaridad entre mayores de 15 años de edad con un promedio de 9,20 años en el sistema educativo, mientras las regiones periféricas oscilan entre 7,09 (Huetar Norte) y 7,91 (Pacífico Central)
- Viviendas con hacinamiento: la Región Central cuenta con el menor hacinamiento al registrar 1,7 personas por dormitorio, mientras en las regiones periféricas dicha cifra registra entre 2,7 (Brunca) y 6,1 (Huetar Norte)
- Viviendas con Internet: en la Región Central el 53,10% de las viviendas cuenta con dicho servicio, en contraste con las regiones periféricas donde tal porcentaje oscila entre el 25,82% (Chorotega) y 39,53% (Huetar Norte)

- Viviendas con telefonía fija y celular: en la Región Central las viviendas con dicho servicio alcanzan el 58,61% mientras en las regiones periféricas el dato se fija entre el 28,87% (Huetar Norte) y el 44,15% (Pacífico Central)
- Viviendas con agua potable: mientras el 98,1% de las viviendas de la Región Central cuentan con el servicio de agua potable, en las regiones periférica el dato oscila entre el 83% (Brunca) y el 93,9% (Pacífico Central).

Cabe apuntar que en el cuatrienio 2010-2014 los datos que reafirman las brechas regionales de Desarrollo Humano experimentaron pocas variaciones y los esfuerzos emprendidos por el Gobierno en materia de planificación del desarrollo regional fueron tímidos y sin resultados a la vista en mediciones efectuadas. Entre las principales iniciativas de la Administración 2010-2014 cabe mencionar la reapertura de oficinas regionales de MIDEPLAN en todo el país para coordinar las diferentes acciones del Gobierno en relación con el desarrollo regional, lo que efectivamente se logró en el cuatrienio con el establecimiento de una oficina en cada cabecera de región.

Asimismo, durante ese periodo se propuso construir agendas regionales de desarrollo con participación ciudadana de conformidad con las prioridades y metas del PND. No obstante, tales agendas se completaron hasta el final de la Administración y no fueron publicadas ni compartidas con entidades y actores más allá del propio MIDEPLAN, por lo que no se logró vincularlas con el PND 2010-2014 tal como se propuso inicialmente.

Cabe destacar el impulso que dicha Administración se propuso brindar a los "Consejos Cantonales de Coordinación Institucional" (CCCI), creados en la Administración 2006-2010 y regulados en la actualidad por el Decreto Ejecutivo Nº36004-PLAN del 05 de mayo de 2010, órganos de coordinación técnica y política interinstitucional integrados por las y los alcaldes municipales -que los presiden- y los entes públicos presentes en cada cantón.

En procura de coadyuvar en la consolidación de estos órganos de planificación territorial, desde mediados del año 2012 y hasta abril de 2014 la Defensoría se integró a los CCCI de toda la Región Chorotega así como a los de otros cantones como San Carlos y Corredores. Seguidamente se reseñan algunos aportes, hallazgos y conclusiones que realiza la Defensoría después de dos años de participación en los CCCI de los cantones guanacastecos:

- La Defensoría acompañó a MIDEPLAN en la conformación de estos foros cantonales, proceso que se prolongó desde el año 2012 hasta febrero de 2014. Como parte de este acompañamiento, se participó en talleres realizados por el MIDEPLAN, unos de promoción de los CCCIs, y para la elaboración de diagnósticos e identificación de prioridades para la elaboración de un Plan Regional de Desarrollo y otros para la validación y ajuste de los resultados. En estos talleres la Defensoría ha insistido en la necesidad de rescatar los esquemas de coordinación institucional y de planificación con el propósito de mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.
- Desde mediados de 2012 hasta abril de 2014 la Defensoría participó en 67 sesiones de CCCI: 15 en Liberia, 10 en Santa Cruz, 9 en La Cruz, 9 en Abangares, 6 en Bagaces, 5 en Nandayure, 4 en Nicoya, 4 en Cañas, 3 en Carrillo, 1 en Tilarán y 1 en Hojancha.
- El perfil de la Defensoría en los CCCI ha sido esencialmente de acompañamiento y asesoría al considerar que estos órganos constituyen una oportunidad para el diálogo y la coordinación interinstitucional en cada cantón. Como parte de este acompañamiento y asesoría, se

han atendido en el acto y a posteriori diversas consultas que los representantes institucionales plantean en relación con el marco de legalidad y con la tutela de derechos humanos y su relación con iniciativas de trabajo que discuten.

- La participación en los CCCI ha permitido a la Defensoría conocer de primera mano una serie de problemas que afectan a las y los habitantes de la Provincia y que no siempre son denunciados ante la Oficina Regional de la institución, entre ellos:
  - Abangares: problemática económica, social y ambiental que se genera alrededor de la minería artesanal de oro y el riesgo de inundaciones y cabezas de agua en Las Juntas.
  - Cañas y Bagaces: acueductos contaminados con arsénico y que abastecen a unas 12 o 14 comunidades.
  - Hojancha: falta de alcantarillado sanitario; además, el crecimiento de la ciudad y el tipo de suelo en que se asienta ocasionan un mal funcionamiento de los tanques sépticos y ya se observan indicios de contaminación en algunos barrios.
  - Nicoya, Hojancha y Nandayure, así como las zonas altas y costeras de Santa Cruz y La Cruz: faltante de agua en cantidad y calidad suficiente para cubrir necesidades básicas de la población. Es común la falta de infraestructura de acueductos y las relaciones conflictivas entre las ASADAS y la Dirección de Sistemas Comunales del AyA.
  - Tilarán: se han identificado problemas en el servicio de buses relacionados con horarios, tarifas, estado de las unidades, así como el uso de los buses que prestan servicio a estudiantes, falta de oficiales de la policía de tránsito y en general de controles en este servicio.
  - Liberia: se han identificado problemas de seguridad, posibles actividades de trata de personas, prostitución de adolescentes y de menores de edad, delincuencia y vandalismo juvenil, existencia de cantinas clandestinas, entre otras patologías sociales.
  - Toda la provincia: problemática relacionada con el tratamiento y disposición de residuos sólidos; la mayoría de rellenos sanitarios tienen orden de cierre por parte del Ministerio de Salud y algunos son simples botaderos de basura a cielo abierto cuyo material en el invierno es trasladado por las lluvias a cauces de río y al mar.
- En relación con acciones de trabajo impulsadas, cabe reseñar que en el CCCI de Liberia se discutió ampliamente sobre la problemática en materia de seguridad ciudadana y producto de ello se convocó a la policía y a la fiscalía y producto de ese encuentro se establecieron mecanismos de coordinación de todos los operadores en materia de seguridad. Por su parte, el CCCI de Liberia ha trabajado en la promoción y gestión de proyectos específicos tales como la edificación de infraestructura para la feria del agricultor y de un proyecto denominado "Mercado Regional Agroalimentario", un mercado mayorista impulsado por el PIMA y el Sector Agropecuario de la Región con financiamiento del BID.
- Algunas conclusiones tras dos años de participar en los CCCI de los cantones guanacastecos:
  - En la Región Chorotega los CCCI se integraron tardíamente considerando la vigencia de la norma que les creó (data de 2008). Asimismo, ha sido regla general la impuntualidad para cumplir con las sesiones mensuales programadas.
  - Algunos alcaldes de la Región se han mostrado renuentes a participar activamente en tales órganos aduciendo una duplicidad con respecto a otras instancias de coordinación

interinstitucional –normalmente de carácter sectorial- que en su criterio les demanda una importante inversión de tiempo.

- En general ha sido muy escasa, casi nula, la participación y aporte en los CCCI de actores sociales no institucionales.
- La gran mayoría de los CCCI no ha logrado articular planes anuales de coordinación tal como se prevé en la norma que regula su accionar, y desaprovecharon la posibilidad de utilizar como guía de su trabajo los Planes de Desarrollo Humano Cantonal elaborados años atrás con el auspicio de MIDEPLAN, FOMUDE y otros organismos, y que constituyen valiosos diagnósticos sobre los problemas cantonales.
- Durante la Administración 2010-2014 el MIDEPLAN, órgano asesor de los CCCI y competente en materia de planificación del desarrollo regional, no evaluó a través de estudios rigurosos y sistemáticos la operación de tales órganos, ni introdujo ajustes en sus funciones, integración o procedimientos.

Hasta ahora y circunscribiéndose a la experiencia de la Región Chorotega, la Defensoría considera que los CCCI han operado con luces y sombras: subsisten notables vacíos tales como la exclusión de actores de sociedad civil, que deberían constituir actores privilegiados en toda iniciativa de desarrollo local; asimismo es necesario revisar y fortalecer la metodología de trabajo de tales órganos y articular su labor en función de planes regionales o cantonales de desarrollo, inexistentes hasta ahora; finalmente, deben las autoridades estatales y particularmente MIDEPLAN emprender una necesaria evaluación de los CCCI y revisar las políticas y estrategias vigentes para avanzar en la planificación del desarrollo regional, pues los datos que anualmente arrojan las Encuestas de Hogares relativos a las brechas de desarrollo regional permiten dudar de su efectividad y consecuentemente obligan a un replanteamiento serio y comprometido en la materia.

La Defensoría considera que más allá del difícil proceso de consolidación de los CCCI en la cultura institucional, es necesario que las nuevas autoridades gubernamentales así como las señoreas y señores Diputados valoren si la arquitectura de los CCCI, que descansan en el liderazgo atribuido a las y los alcaldes municipales y la asesoría de MIDEPLAN, constituyen los medios más efectivos para lograr la coordinación institucional tanto en los cantones como en las regiones de planificación y si constituyen la forma más efectiva para llevar adelante los propósitos de descentralización y transferencia de competencias y de poder a las regiones, cantones y comunidades del país.

Como conclusión de este acápite y en ausencia de avances sustantivos en esta materia, conviene reiterar lo señalado por esta Defensoría en su Informe Anual de labores 2012-2013:

> "No obstante los avances apreciados en la constitución de los CCCI, está claro que el mayor desafío de la planificación regional se centra en revertir las brechas de desarrollo antes apuntadas y que se han mantenido inalteradas durante la presente Administración, por lo cual la deuda histórica del Estado con las poblaciones periféricas del país continúa sin saldarse y pendiente de políticas de mayor calado, que comprueben un verdadero compromiso con la consecución del Desarrollo Local y la participación activa de los actores locales en la definición y construcción de ese desarrollo".

Brechas regionales en Desarrollo Humano: aportes de la Defensoría para la planificación del desarrollo en la zona fronteriza de Paso Canoas.

Durante el año 2013 la Defensoría recibió la visita de un grupo de vecinos de la zona fronteriza de Paso Canoas, quienes solicitaron el apoyo institucional frente al tema de las iniciativas legislativas que perseguían otorgar títulos de propiedad a las familias residentes en la milla fronteriza con Panamá, que como tal pertenece al Estado. Al respecto, personal de la Defensoría se comprometió con las y los habitantes a examinar minuciosamente los distintos desafíos que enfrentan esas comunidades en materia de Derechos Humanos así como a mediar ante las autoridades del Estado para agilizar soluciones a sus distintos problemas.

Ante el compromiso institucional, la Sede Regional Sur ubicada en Ciudad Neily emprendió un diagnóstico participativo que involucró a las 5 comunidades ubicadas a lo largo de la milla fronteriza (Paso Canoas, San Jorge, San Martín, La Cuesta y San Miguel) y a un total de 14 instituciones públicas con presencia local (Ministerio de Salud, Migración y Extranjería, Hospital de Ciudad Neily, CNP, Ministerio de Trabajo, Cruz Roja, INDER, Ministerio de Agricultura, Municipalidad de Corredores, AyA, INAMU, IAFA, ACNUR y el ICE).

Como parte del proceso de diagnóstico, se realizaron dos talleres de consulta a la ciudadanía en fechas 14 y 20 de noviembre de 2013 a los cuales asistieron un total de 72 vecinos y un taller de consulta a funcionarios públicos en fecha 27 de noviembre del mismo año, al que acudieron 16 servidores de distintas instituciones. En tales talleres se logró problematizar las causas de distintos problemas que aquejan a las y los habitantes y se puntualizaron los desafíos que más adelante se precisan.

Adicionalmente, a inicios de noviembre de 2013 se remitieron 26 oficios de consulta a las diferentes instituciones involucradas para obtener información sobre asuntos de su competencia en esta franja de territorio, por ejemplo sobre problemáticas específicas, sobre las respuestas institucionales en el pasado reciente, sobre los principales retos para las propias instituciones en esa zona y sobre indicadores básicos en materia de alfabetización, salud, pobreza y seguridad ciudadana, entre otros. Tales oficios fueron respondidos entre el 08 y el 27 del propio mes de noviembre y así se obtuvo información valiosa de las entidades antes indicadas así como de universidades como la UNED, la UNA y la Universidad San Isidro Labrador, el Ministerio de Educación Pública, el IMAS, el PANI, el BANHVI, el TSE y el Ministerio de Seguridad Pública.

Finalmente, se aplicaron entrevistas a profundidad con personas vecinas de la zona con amplio conocimiento en la historia del distrito fronterizo, quienes ayudaron a contextualizar la evolución experimentada en este territorio desde la perspectiva y las vivencias de los pobladores.

Como resultado de los talleres, entrevistas y oficios institucionales, la Sede Regional Sur de la Defensoría conformó un Informe-Diagnóstico que incluye, después de una precisión teórica y metodológica y de un encuadre socio-histórico y jurídico del estado de situación, una sistematización de los principales problemas que al día de hoy afectan los derechos e intereses de las y los residentes en esa zona fronteriza y que deben ser atendidos de manera célere por las nuevas autoridades estatales.

Dada la limitación de espacio de este documento y la imposibilidad de adicionar la sistematización de problemáticas en la zona fronteriza sur, se agrega seguidamente una matriz-resumen de dicha problemática:

RESUMEN RESULTADOS

Objetivo General	Objetivos Específicos	Resultados
Identificar los principales desafíos en materia de Derechos Humanos que enfrentan las y los habitantes de Paso Canoas y comunidades aledañas, mediante la elaboración de un Diagnóstico Social Participativo durante el año 2013, que permita gestionar respuestas efectivas por parte del Estado a este sector fronterizo	1. Identificar la percepción de las y los habitantes de Paso Canoas, respecto al disfrute de sus derechos (individuales, políticos, económicos, sociales y culturales)	• Percepción de abandono y exclusión por parte del Gobierno y del Estado costarricense
	2. Puntualizar las principales situaciones violatorias de derechos que afectan actualmente a las y los habitantes de Paso Canoas	• Derecho a la propiedad • Derecho al trabajo y la estabilidad en el empleo • Derecho al libre tránsito • Derecho a la seguridad ciudadana
	3. Determinar las principales vulnerabilidades que enfrentan las y los habitantes de Paso Canoas, que dificultan el ejercicio pleno de sus derechos	• La infraestructura vial existente • Falta de demarcación clara de la zona limítrofe • Problemas de alcantarillado y aguas pluviales • Falta de regulación urbana • La influencia de una sociedad patriarcal • El conformismo y la falta de información • Ausencia del factor "tiempo de calidad" • La falta de voluntad del gobierno en la aprobación de proyectos de ley que regulan la desafectación y titulación de la zona fronteriza • La falta de oportunidades laborales bien remuneradas y con las debidas garantías • La centralización de servicios fundamentales y trámites expeditos en la zona • La ausencia de un Plan de Desarrollo Social y Económico para Canoas y la zona Sur-Sur del país

	4. Establecer cuáles son las principales capacidades con las que cuentan las y los habitantes de Canoas que les permitan superar las vulnerabilidades y por ende garantizar el respeto y el ejercicio pleno de sus derechos	• Buenas relaciones con los vecinos panameños y acceso a la compra de productos • Ventas de servicios a los turistas que visitan la zona comercial panameña • Interés y participación de los habitantes en la presentación del Proyecto de Ley que busca la desafectación de la zona inalienable, que pretende cambiar su historia y evitar la muerte socioeconómica de Canoas • El diseño en curso de un Plan Regulador por parte de la Municipalidad de Corredores • Existencia de Grupos Comunitarios que colaboran con proyectos específicos para el mejoramiento del espacio colectivo • Ubicación en la zona de una Oficina Regional del INAMU, donde se pueda gestionar la ejecución de proyectos de promoción de igualdad de derechos • Ubicación en la zona de una oficina de DINADECO, donde se pueden gestionar proyectos que promuevan la participación ciudadana • Ubicación en la zona de una oficina del PANI, donde se puede gestionar proyectos para promocionar los derechos de las Personas Menores de Edad • Ubicación en la zona de una Oficina del Área Rectora de Salud que coordina la Red Cantonal de actividad física para la salud • Existencia de una Red Cantonal de actividad física • La presentación de Proyecto de Ley N° 16657 "Ley que regula la desafectación y titulación de la zona fronteriza entre la República de Costa Rica y la República de Panamá" a la Asamblea Legislativa • La existencia de una Oficina del Ministerio de Trabajo en la zona donde se pueden presentar denuncias y recibir orientación respecto a las garantías laborales
		• La existencia en la zona de centros educativos de enseñanza, primaria, secundaria, universitaria y educación técnica

		• Existencia de otras instituciones del Estado en la zona, por ejemplo los centros de salud, el registro civil, la Fuerza Pública • La ubicación de una oficina de la Defensoría de los Habitantes donde las personas puedan recurrir a buscar información e interponer denuncias cuando se vulneren sus derechos por parte del Estado • El diagnóstico de Paso Canoas elaborado por la Defensoría de los Habitantes para gestionar la intervención de las autoridades estatales
	5. Sintetizar las propuestas de la población meta para mejorar el disfrute de sus derechos (individuales, políticos, económicos, sociales y culturales)	• Dejar sin efecto el articulo # 7 inciso f de la ley 2825, que el mismo sea derogado por la Asamblea legislativa • Campañas sobre empleo por parte del MTSS • Incrementar las visitas de trabajadores sociales y otros profesionales para agilizar la conceción de subsidios del IMAS, de pensiones del Régimen No Contributivo y otras • Fomentar proyectos productivos con participación del Estado para ayudar a los más necesitados • Crear un parque industrial y / o zona franca. • Desarrollar la industria local • Establecer otro proyecto de desarrollo agropecuario en la zona • Edificar vías alternas para La Cuesta, San Jorge y Laurel • Señalización vial necesaria • Establecimiento de áreas de esparcimiento • Más efectivos de fuerza pública y más recursos • Creación de infraestructura para ordenar el flujo vial y demarcar el límite entre países

Como se puede observar, si bien el tema de la titulación de tierras continúa siendo importante para los pobladores locales, existen otras múltiples aristas de la problemática local que en general han sido subestimadas por la institucionalidad pública para avanzar hacia estadios de desarrollo que garanticen el ejercicio de derechos y una mejor calidad de vida, por lo que la Defensoría de los Habitantes estará presentando formalmente a las nuevas autoridades del Estado el diagnós-

tico participativo completo y ofrecerá su colaboración como mediador o garante en la suscripción de una agenda de compromisos con todas las comunidades de la milla fronteriza sur.

Desempleo y pobreza en zonas costeras: el caso de los molusqueros de Puntarenas.

Las ya referidas brechas de desarrollo humano entre el centro urbano del país y la periferia integrada por el mundo rural y las comunidades costeras, se refleja en los niveles de desempleo y pobreza.

De acuerdo con datos del INEC, a julio de 2013 la Región Pacífico Central es la segunda a nivel nacional con mayor tasa de desempleo abierto (11,1% superada levemente por la Región Chorotega con un 11,2%), y consecuentemente una de las más pobres del país.

El binomio desempleo – pobreza se manifiesta en denuncias que habitualmente recibe la Oficina Regional Pacífico Central de la Defensoría de los Habitantes ubicada en Puntarenas. Uno de los casos más llamativos durante el período que comprende este Informe Anual tanto por su trascendencia a nivel de la prensa como por ilustrar fielmente problemáticas estructurales del mercado laboral que sufre esta región, fue la denuncia interpuesta por un grupo de "molusqueros" de Puntarenas en agosto de 2013.

Concretamente los habitantes señalaron que producto de la veda establecida para la cosecha de moluscos mediante Decretos N° 37402-S-MAG del 13 de noviembre de 2012 y N° 37726-S-MAG del 22 de mayo de 2013, se han visto imposibilitados de realizar la actividad que le brinda sustento a sus familias y ante la falta de atención por parte del Estado, mediante acciones de hecho –cierre de la carretera en el sector de La Angostura- solicitaron al IMAS y a INCOPESCA la atención urgente a sus necesidades, ante lo cual las instituciones se limitaron a informar sobre la futura apertura de un proyecto "Manos a la Obra" que consistía en la limpieza de manglares y que emplearía temporalmente a tales trabajadores. No obstante, denunciaron que no se les precisó fecha alguna para dicha apertura y al mismo tiempo se les negó cualquier subsidio de bienestar familiar alegando insuficiencia de fondos, con lo cual sus familias continúan afrontando la pobreza extrema tal como suele ocurrir en tiempos de veda.

Sobre el particular, la Sede Regional Pacífico Central realizó gestiones sumarias e informales en favor del grupo de molusqueros. Entre otras, indagó con el IMAS sobre el proyecto de Manos a la Obra y corroboró que aún se requería culminar su diseño y asignarle presupuesto, además de conocer que existían problemas a nivel del registro de molusqueros ante INCOPESCA lo cual afectaba la concesión de ayudas inmediatas; se indagó con INCOPESCA sobre presuntos compromisos de ayuda asumidos ante los molusqueros y se constató que tal compromiso se reducía a referir sus casos al IMAS; se participó en calidad de observador en dos sesiones de trabajo en las que el IMAS e INCOPESCA depuraron la lista de molusqueros afectados por la veda; se propuso de manera informal a las autoridades regionales de esas entidades la ejecución de proyectos que signifiquen alternativas reales y sostenibles para este grupo de población, entre otras.

Por su parte, dado que los días transcurrían y los molusqueros visitaban diariamente la oficina regional de la Defensoría para urgir soluciones a su difícil situación, la Defensora solicitó al jerarca del IMAS analizar personalmente el caso y agilizar la adopción de decisiones, hasta el momento circunscritas a la entrada en operación del proyecto "Manos a la Obra" en fecha incierta. Ante la

solicitud de la Defensora, el Presidente Ejecutivo del IMAS instruyó a órganos subalternos atender con carácter urgente la situación.

Para la primera semana de octubre de 2013, se entregó formalmente la lista depurada a la Asociación de Molusqueros de Puntarenas y esta avaló dicha depuración, con lo cual se brindó a las familias afectadas por la veda un subsidio de Bienestar Familiar –tal como lo habían solicitado inicialmente- por un monto de ¢75.000 mensuales, el cual les permitió sufragar necesidades básicas hasta la entrada en operación del proyecto "Manos a la Obra"

El 12 de noviembre de 2013, en reunión de la oficina regional de la Defensoría con la Gerencia Regional del IMAS se constata que ya se había depositado a 124 molusqueros el subsidio temporal y que el presupuesto para el programa de Manos a la Obra ya se había asignado, por lo que se estaba trabajando en la conformación de los grupos para iniciar en diciembre de 2013. Dicha información fue compartida a los molusqueros quienes expresaron agradecimiento a la Defensoría por considerar que sus gestiones de mediación permitieron agilizar las soluciones a su precaria situación.

Finalmente, se aconsejó a los molusqueros buscar alternativas de estudio a través del programa de educación para adultos del Ministerio de Educación, sugerencia que fue acatada y para inicios del mes de mayo del año en curso líderes de ese grupo informaron a la oficina regional de la Defensoría sobre la reciente matrícula a dichos programas educativos, con lo cual esperan mejorar sus posibilidades de acceder a otros nichos laborales o emprendimientos productivos.

Tras esta intervención institucional quedan varias cosas claras. En primer lugar, el Estado debe tomar medidas urgentes y duraderas para solventar los problemas cíclicos de desempleo de la población de molusqueros y también de pescadores artesanales. Esta población recibe subsidios económicos de manera recurrente por motivo de veda, pero a cambio son insuficientes e ineficaces los programas de capacitación para que desempeñen otro tipo de oficios en tiempo de veda o de manera permanente. Si bien se han impulsado programas para ofrecer alternativas laborales a este sector, los resultados son tímidos y año con año se presenta la necesidad de proveerles subsidios por situación de pobreza y desempleo sin que se logre anticipar esa realidad. Es urgente una reconversión de las actividades de esta población que ya está debidamente identificada, sea de manera permanente o al menos durante la veda.

Corresponde reiterar, ahora a las nuevas autoridades estatales, que el problema del desempleo en la Región Pacífico Central requiere una atención urgente por parte del Estado, ya que se ha carecido por años de una política nacional de empleo que contemple estrategias de largo y mediano plazo para generar empleo digno y decente en las regiones periféricas con mayor desempleo histórico. Una política que estimule la inversión productiva en zonas costeras y rurales y que incorpore por una parte agresivos programas de formación para el trabajo y por otra, estímulos para que los empleadores contraten determinadas poblaciones que resulten de interés estratégico, jóvenes, madres jefas de hogar, población mayor de 40 años, personas con discapacidad y muy particularmente personas que durante un tiempo preestablecido reciban ayudas sociales condicionadas a la formación para el trabajo y que al cabo de plazo terminado estén en condiciones de incorporarse al mercado laboral.

La intervención de la Defensoría a favor de los molusqueros de Puntarenas permite identificar claramente las inconsistencias en la coordinación de distintas instituciones relacionadas con la política asistencial del Estado. En este caso existen problemas que deberían resolverse de manera

anticipada tales como el registro de los molusqueros ante INCOPESCA, cuya indefinición exige acciones claras de "depuración" de listas ya que esta ausencia de información dificulta y retrasa la concesión de ayudas por parte del IMAS, pero además reiteradamente se manifiesta la inexistencia de fondos para brindar subsidios a dicha población, lo cual se puede solucionar rápidamente con voluntad política de resolver el problema, aunque para ello haya que tenido que mediar personalmente la Defensora de los Habitantes y recurrido a bloqueos de carreteras los afectados. Producto de estas inconsistencias en la coordinación y acción institucional, para la entrada en operación de proyectos que intentan mitigar el problema, se hace interviene de manera tardía y sin tomar en cuenta las necesidades reales de las familias, quienes que no están en condiciones de esperar meses para recibir ayudas como la del programa "Manos a la Obra".

Los problemas en la coordinación interinstitucional en casos como el descrito, revela la necesidad de que el Estado costarricense avance en una verdadera rectoría o autoridad del sector social, que tenga competencias formales para obligar a una adecuada coordinación y articulación de distintos programas sociales, asistenciales y universales, y en cuyo órgano recaiga la responsabilidad de las falencias que afectan la efectividad de la política social y que han sido descritas ampliamente por la Contraloría General de la República, por Informes académicos como los del Estado de la Nación y por la Defensoría de los Habitantes. No se puede seguir descansando en la buena voluntad de las instituciones la necesaria coordinación y la intervención oportuna, esta tarea debe ser asumida por una autoridad con competencias legales claramente definidas, y a ella se deberán exigir cuentas y responsabilizar por inconsistencias como la señalada.

Manifestaciones de la pobreza en las regiones periféricas: se incrementan denuncias contra el IMAS y las pensiones del Régimen No Contributivo de la CCSS.

Al igual que en años anteriores, la mayor parte de las denuncias que reciben las oficinas regionales, a diferencia de la composición de las denuncias presentadas en su Sede Central, tienen que ver con problemas relacionados con temas asociados a los subsidios y pensiones otorgadas por el IMAS y por el programa de pensiones del Régimen No Contributivo (RNC) que administra la CCSS.

Se puede establece la hipótesis de que la concentración de denuncias relacionadas en las regiones periféricas del país, guarda relación con los mayores porcentajes de pobreza relativa que existen en esas regiones en comparación con las mayores oportunidades que exhibe el centro del país. Seguidamente un breve recuento de algunos datos que ilustran esta situación.

En relación con la operación del IMAS y su relación con las denuncias formuladas ante las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes, el siguiente cuadro contiene datos de interés que serán comentados a continuación.

Cuadro N° 1
Defensoría de los Habitantes de la República
Dirección de Sedes Regionales
Total de solicitudes de intervención relacionadas con el IMAS
Año 2013

OFICINA RECEPTORA	TOTAL DENUNCIAS RECIBIDAS	TOTAL DENUNCIAS IMAS	PORCENTAJE DE DENUNCIAS IMAS RESPECTO DEL TOTAL EN CADA OFICINA RECEPTORA
ATLÁNTICA	1436	111	**8%**
BRUNCA	4657	1103	**24%**
CHOROTEGA	3756	354	**9%**
NORTE	2893	302	**10%**
PACÍFICO CENTRAL	1878	368	**20%**
SUR	1105	106	**10%**
TOTAL REGIONALES	**15725**	**2344**	**15%**
SEDE CENTRAL	**13626**	**233**	**2%**
TOTAL GENERAL	**29351**	**2577**	**9%**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del sistema informático de la Defensoría de los Habitantes (SOL)

Como se aprecia en el Cuadro N° 1, para el año 2013 las denuncias recibidas en las 6 oficinas regionales y relacionadas con la operación del IMAS, constituyen el 15% del total recibido, mientras que para el caso de la Sede Central ubicada en San José, estas denuncias representan tan sólo el 2% del total recibido. En números absolutos, las 6 oficinas regionales recibieron en su conjunto 2.344 denuncias contra el IMAS mientras la Sede Central recibió sólo 233, es decir que por cada denuncia registrada en San José contra ese Instituto, en las oficinas regionales se registraron 10.

Es de tomar en cuenta que entre las propias oficinas regionales hay casos que resultan paradigmáticos, tal como los de la Región Brunca y la Región Pacífico Central, en las que las denuncias contra el IMAS representaron la cuarta y quinta parte del total, respectivamente. También se debe considerar que a pesar de que el incremento es mínimo, para el año 2013 las denuncias contra el IMAS se incrementaron en 8 respecto de las formuladas contra ese mismo Instituto en 2012 en las 6 oficinas regionales, tal como lo documentó el capítulo de Sedes Regionales del Informe Anual 2011-2012 de esta institución.

Si bien la Dirección de Oficinas Regionales documentó y trasladó a Sede Central una investigación de oficio sobre la operación del IMAS en las regiones periféricas del país desde el año 2011 y la investigación ya generó un Informe Final con Recomendaciones que en la actualidad está en etapa de seguimiento, las cifras reseñadas revelan que la problemática relacionada sigue vigente y a

la espera de lograr espacios de encuentro y compromisos de mejora con las nuevas autoridades institucionales.

El siguiente cuadro ilustra datos de interés en relación con la formulación de denuncias contra el RNC de pensiones, en las oficinas regionales de la Defensoría:

Cuadro N° 2
Defensoría de los Habitantes de la República
Dirección de Oficinas Regionales
Solicitudes de intervención sobre RNC-CCSS
Año 2013

OFICINA REGIONAL	TOTAL DENUNCIAS RECIBIDAS	TOTAL DENUNCIAS RNC-CCSS	PORCENTAJE DE DENUNCIAS RNC-CCSS RESPECTO DEL TOTAL EN CADA OFICINA REGIONAL
ATLÁNTICA	1436	33	2%
BRUNCA	4657	599	13%
CHOROTEGA	3756	229	6%
NORTE	2893	172	6%
PACÍFICO CENTRAL	1878	149	8%
SUR	1105	136	12%
TOTAL REGIONALES	**15725**	**1318**	**8%**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del sistema informático de la Defensoría de los Habitantes (SOL)

Como se puede observar, la totalidad de denuncias recibidas por las oficinas regionales contra la administración del RNC alcanza un 8% del total, presentándose casos de singular magnitud como los de las regionales Brunca y Sur, donde tales denuncias alcanzan el 13% y el 12% respectivamente.

Las 1.318 denuncias recibidas en las 6 oficinas regionales contra el RNC en el año 2013 superan en 365 la totalidad de denuncias formuladas contra ese mismo régimen en el año 2012 en las mismas oficinas, y porcentualmente pasan de representar el 6,7% del total en 2012 al 8% en 2013. El significativo incremento en sólo un año revela la gravedad asociada y ampliamente documentada por esta Defensoría en la operación de dicho régimen de pensiones pero también arroja luces sobre la situación de desamparo en que se encuentra un segmento muy importante de las y los habitantes que residen en las regiones periféricas del país, y particularmente la población de adultos mayores y personas con discapacidad.

En este caso, también la Defensoría ha emprendido varias investigaciones de oficio que pretenden identificar los problemas estructurales de gestión del RNC así como recomendar los ajustes necesarios, no obstante, aunque las recomendaciones giradas en la última de tales investigaciones data justamente del año 2013, por los datos anteriormente reseñados se puede anticipar que la corrección del rumbo demandará largo tiempo y muchas más vulneraciones al derecho de peti-

ción y pronta respuesta, al derecho a la resolución eficiente efectiva y oportuna y presumiblemente al derecho a la salud y respeto a la dignidad y ¿porqué no? al derecho a la vida de cientos de seres humanos.

Promoción de Derechos Humanos y mediación social: iniciativa "Adoptamos una Comunidad".

Durante el cuatrienio 2009-2013 y en acatamiento de los lineamientos y políticas institucionales, las oficinas regionales incursionaron con especial esmero en actividades de promoción de Derechos Humanos dirigidos a las comunidades más alejadas y vulnerables de sus regiones de competencia.

Esta incursión se fue moldeando a partir de la propia experiencia práctica. Al inicio del cuatrienio las oficinas regionales acudieron al llamado que ocasionalmente provenían de centros educativos o asociaciones de desarrollo a lo largo de las distintas regiones, y brindaban charlas sobre las competencias de la Defensoría, defensa de Derechos Humanos en general o sobre las temáticas que cada grupo requería.

Más adelante, se acuñó el slogan "Una Defensoría cercana a las comunidades" y se acentuó el trabajo de enlace con grupos organizados de sociedad civil incluyendo algunos funcionarios públicos, de manera que se modificó la modalidad de charlas aisladas a petición de grupos interesados por procesos de formación en los que la institución seleccionaba comunidades que reunían ciertas características (índice de desarrollo humano cantonal, lejanía geográfica y baja incidencia de denuncias ante la respectiva oficina regional, entre otras), se establecían enlaces con dirigentes comunales y se programaban ciclos de 5 o 6 sesiones de trabajo en los que se repasaban normas, doctrina, jurisprudencia y en general información relativa a ciertos derechos, y se contrastaban con problemáticas específicas de cada comunidad. Al final de cada ciclo se brindaba a las y los asistentes certificados de participación en actos a los que asistían los jerarcas de la Defensoría.

Pasado el tiempo, se acuñó el slogan "Adoptemos una Comunidad" y con él se incorporaron nuevas variantes al trabajo comunitario. Una vez seleccionada una comunidad, no sólo se le ofrecería un proceso de formación en Derechos Humanos dirigido a la sociedad civil sino también un paquete de servicios institucionales tales como visitas mensuales programadas desde inicio de año y debidamente publicitadas para recibir en la propia localidad denuncias que desearan interponer sus habitantes; inclusión, como destinatarios de los procesos de formación, de estudiantes de primaria y secundaria así como sus docentes; organización de diversas actividades de sensibilización en materia de derechos humanos con estudiantes de primaria que recibieran la formación impartida por la Defensoría y actos para conmemorar el Día Internacional de los Derechos Humanos en cada comunidad ; desarrollo de proyectos comunales en coordinación con gobiernos estudiantiles de los colegios que recibían la formación por parte de la Defensoría; convocatoria y dirección de procesos de mediación social e interinstitucional para atender problemáticas complejas en localidades como Isla Caballo y Barrio Martina Bustos de Liberia; y más recientemente la elaboración de diagnósticos participativos de problemáticas en cada una de las 6 "comunidades adoptadas" de las 6 oficinas regionales, con la posterior elaboración de sendos "planes de acción" para lograr soluciones a dichos problemas con el aporte sustantivo de las propias comunidades y la mediación de la Defensoría ante el entramado institucional involucrado.

Algunas de las comunidades que en el cuatrienio 2009-2013 fueron visitadas por las oficinas regionales para desarrollar labores de promoción de derechos y mediación social son: Guápiles, Siquirres, Matina, Guácimo, Cariari de Pococí, Suretka en Talamanca, Ciudad Cortés, Palmar Norte, Buenos Aires, Nandayure, Hojancha, Tilarán, Upala, Los Chiles, Aguas Zarcas de San Carlos, Coopevega de Cutris, Zarcero, Paquera, Quepos, Esparza, Chomes, Miramar, Isla Venado e Isla Caballo en el Golfo de Nicoya, Puerto Jiménez y Comte de Golfito, San Vito de Coto Brus y Paso Canoas.

Se puede concluir que el trabajo de las oficinas regionales en las comunidades rurales y más vulnerables del país dio un salto cualitativo al pasar de charlas aisladas a petición de grupos interesados a la provisión de paquetes de servicios institucionales a partir de las necesidades identificadas por las propias comunidades en diagnósticos participativos facilitados por la Defensoría.

Para efectos del presente Informe conviene repasar brevemente, dadas las limitaciones de espacio propias de este documento, algunas de las principales acciones realizadas entre 2013 y 2014 en las seis "comunidades adoptadas" de las oficinas regionales.

Durante el año 2013 la Sede Regional Chorotega con apoyo de la "Profesional Itinerante" destacada en la Dirección de Regionales, visitó mensualmente la comunidad de Tilarán para recabar denuncias de sus habitantes y también se llevó adelante un proceso de diagnóstico participativo para identificar sus principales desafíos en materia de Derechos Humanos, con base en el cual plantear un Plan de Acción para mediar en la búsqueda de soluciones.

Se realizaron varios talleres de consulta y algunas entrevistas a profundidad con funcionarios públicos y líderes comunales del cantón. Al final del ejercicio de consulta se levantó una sistematización que arrojó tres poblaciones prioritarias en términos de la atención institucional: adultos mayores, mujeres y jóvenes. Entre los principales desafíos subrayados por cada población, cabe citar el déficit de información sobre atención de pacientes terminales, la inexistencia de programas de recreación y acondicionamiento físico y la falta de sensibilización sobre las necesidades de los adultos mayores para este; el desempleo, la inseguridad en zonas públicas y la falta de servicios sanitarios en sitios públicos, para las mujeres; y los problemas en el transporte para estudiantes, la contaminación por desechos sólidos y la debilidad de programas de educación sexual, para los jóvenes.

Tras el análisis de alternativas en función de los recursos disponibles, se optó por trabajar durante el segundo semestre del año con el grupo de adultos mayores "El Edén", con los cuales se inició un ciclo de 6 conversatorios cada uno de los cuales relativo a uno de sus temas de interés. Pero además de exponer el marco general de los respectivos derechos, se trabajó paralelamente con esa población sobre participación ciudadana y se les acompañó en la redacción de una nota que el grupo presentó ante un conjunto de instituciones estatales en un acto formal realizado en diciembre de 2013 que contó con la presencia de la Defensora de los Habitantes. Posterior a dicha entrega, la Defensora asumió el compromiso de dar seguimiento a la nota ciudadana que los adultos mayores elevaron ante instituciones como la Municipalidad de Tilarán, CONAPAM, el Ministerio de Salud, la CCSS y CTP.

Para el año 2014, se ha seguido una dinámica similar con grupos de mujeres de Tronadora de Tilarán y para finales de mayo se estará haciendo entrega pública de una carta ciudadana de las mujeres a un conjunto de instituciones públicas con competencia y responsabilidad para brindar determinados servicios y programas. Este proceso fue facilitado por la Oficina Regional Chorotega

de la Defensoría con el auxilio de la Dirección de Promoción y Divulgación institucional, y al igual que para el caso de los adultos mayores, la Defensoría será garante del cumplimiento de compromisos que asuman las distintas instituciones en relación con esa petición ciudadana.

Para el año 2013 la Sede Regional Norte "adoptó" la comunidad de Zarcero. Además de las visitas mensuales para recabar denuncias de sus habitantes, se realizó un prediagnóstico mediante la consulta de información documental de distintas fuentes en relación con los principales problemas de ese cantón alajuelense, y una vez con un panorama general se convocó a la sociedad civil a dos talleres de consulta así como un taller para extraer de los funcionarios públicos su criterio sobre problemáticas comunales. Adicionalmente se realizaron reuniones bilaterales con distintas instituciones para profundizar en aspectos específicos. Finalmente se visitó el Concejo Municipal de Zarcero para exponer el proyecto y obtener colaboración e información desde la perspectiva del Gobierno Local, visita en la que el Consejo Municipal tuvo la deferencia de declarar de interés cantonal el proyecto en mención.

Al finalizar la etapa de consultas, que se extendió por el primer semestre del año, se sistematizó y priorizó la información recabada e inmediatamente se formuló un Plan de Acción en el que destacan como principales compromisos con la comunidad: realización de talleres de formación de líderes y uno sobre Ley Penal Juvenil dirigidos a estudiantes del Liceo Laguna de Zarcero; charlas dirigidas al grupo de adultos mayores "Años Dorados" en relación con temas de su interés tales como Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, derecho a la Salud, accesibilidad en transporte público y derechos patrimoniales; y remisión de oficios y su respectivo seguimiento al Consejo de Transporte Público ubicado en San Ramón para sensibilizar al personal de empresas de buses que transitan por Zarcero, oficio a la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de Zarcero para asesorar a las comunidades en materia de acceso a recursos de la Ley 8114 para mejorar la infraestructura vial del cantón, oficio a la Comisión Cantonal de Emergencias para agilizar la construcción de un plan de emergencia y simulacros respectivos para la centenaria Escuela Salustio Camacho, y oficios al Ministerio de Salud y Municipalidad de Zarcero para controlar la venta de alimentos callejeros en los alrededores de dicha escuela pública.

A la luz del provechoso trabajo realizado en Isla Caballo en años anteriores, para 2013 la Oficina Regional Pacífico Central "adoptó" la Isla Venado en el Golfo de Nicoya. Para tal efecto y al igual que en los casos anteriormente descritos, durante 2013 se visitó mensualmente la Isla para recabar denuncias de sus habitantes la mayoría de las cuales tenía que ver con barreras para acceder a subsidios por parte del IMAS, las cuales fueron tramitadas de manera prioritaria. Asimismo, y al igual que en otras comunidades adoptadas, se hizo un exhaustivo prediagnóstico con fuentes documentales diversas e incluso con una productiva alianza con la Universidad Nacional a través de su "Programa de Desarrollo Integral Comunitario Costero de Isla Venado". Una vez con el conocimiento general de la problemática, convocó a la comunidad a un total de cuatro talleres de diagnóstico participativo en los sectores de La Florida y El Jícaro. Por su parte, se aplicó una encuesta a un número significativo de vecinos y se concertaron varias entrevistas a profundidad con líderes de la asociación de desarrollo local, con docentes, líderes religiosos, representantes de pescadores, de juventud y de grupos eco-emprendedores.

El diagnóstico de desafíos se prolongó durante el primer semestre de 2013 y en la sistematización final destacaron, entre los principales obstáculos para el pleno ejercicio de derechos, las limitaciones para continuar estudios más allá de la secundaria; inexistencia de iniciativas para la alfabetización de adultos; barreras en el acceso a servicios médicos pues los médicos del Ebais

solamente visitan la Isla dos veces al mes; la imposibilidad de acceder a bonos de vivienda por ausencia de un plan regulador y por constituir la Isla un territorio inalienable perteneciente al Estado, desempleo y alta informalidad en el empleo pues la mayoría de isleños se dedican a la pesca artesanal, inseguridad ciudadana provocada por el trasiego de drogas y la nula presencia policial, la proliferación de cantinas clandestinas, entre otras.

A partir del diagnóstico se construyó un Plan de Acción en el que, dadas las limitaciones de la Oficina Regional Pacífico Central y de la complejidad de los desafíos consignados, se optó por concentrar el esfuerzo institucional en una temática relevante para la población local y que favoreciera lograr resultados en el corto y mediano plazo. Concretamente, se trazó una agenda de trabajo relativa al derecho a la Salud y para tal efecto a partir del segundo semestre de 2013 y durante lo que va de 2014 se ha entablado un proceso de mediación con la CCSS y el Ministerio de Salud con el fin de aproximar los servicios institucionales a la Isla, lo cual constituye un proceso que avanza.

Entre otras actividades puntuales, se han realizado talleres con la población isleña en relación con el derecho a la Salud y se les ha capacitado sobre cómo reclamar sus derechos. En este ámbito, se ha acompañado en la redacción de un pliego de peticiones que estarán presentando ante las autoridades regionales de salud en junio próximo.

Adicionalmente, se ha logrado el compromiso de autoridades del sector salud para realizar en Isla Venado una feria de la Salud hacia mediados de 2014 con presencia de especialistas.

La Sede Regional Brunca adoptó la comunidad de Palmar Norte en 2013, la cual visitó mensualmente para recabar denuncias de sus habitantes. Asimismo, realizó un diagnóstico participativo a través de dos talleres con sociedad civil y con funcionarios públicos, producto de lo cual precisó diversos problemas que aquejan a la población local, todo lo cual quedó plasmado en un Diagnóstico que, entre otras problemáticas, refiere a la inadecuada implementación de la Red de Cuido de niñas y niños; problemática ambiental por inadecuado uso de suelo; inundaciones habituales en caseríos y fincas, desarticulación del tejido social; falta de potabilidad del agua para consumo humano; inadecuada gestión de los desechos sólidos, barreras materiales para el acceso a recursos de JUDESUR, entre otros.

Para el caso de la Sede Regional Brunca, la realidad del volumen de trabajo ordinario en su oficina lamentablemente ha retrasado el emprendimiento de acciones para atender los problemas denunciados mediante un Plan de Acción al igual que se lo hicieron las restantes sedes regionales. Cabe mencionar que la institución ha debido adoptar medidas extraordinarias para equilibrar las cargas de trabajo en dicha oficina regional y por tanto se ha debido posponer el trabajo con la comunidad de Palmar Norte, el cual solamente se podrá completar en el escenario de un mayor apoyo del Estado a la Defensoría.

En el caso de la Sede Regional Atlántica, para el año 2013 esa oficina atravesó un proceso de transición en el cual asumió una nueva jefatura y se concentró en estabilizar el circulante de denuncias recibidas en sus instalaciones así como en proyectarse nuevamente a la comunidad. Producto de ese énfasis se logró incrementar el volumen de denuncias registradas pasando de 707 en 2012 a 1.436 en 2013, es decir que duplicó las SI registradas en sólo un año y logró recuperar la credibilidad de la población limonense.

El énfasis asumido para el año 2013 explica la no adopción de una comunidad como las demás oficinas regionales, aunque sí realizó visitas mensuales a la comunidad de Suretka en Talamanca y también desarrolló talleres sobre derechos de la niñez y la adolescencia y sobre sexualidad integral a solicitud del Ministerio de Educación Pública en escuelas y colegios de la Región Atlántica: Liceo Nuevo de Limón, Colegio Técnico Profesional de Limón; Colegio Técnico de Siquirres, y Escuela de Cahuita, a los cuales asistieron un total de 100 estudiantes.

Para el presente año 2014 la Sede Regional Atlántica "adoptó" las comunidades de Siquirres, en la que realiza visitas mensuales y Barras del Parismina, donde además de las mismas visitas mensuales prevé desarrollar un proceso de mediación social, entre la comunidad y la Municipalidad de Siquirres y Japdeva, con el propósito de buscar soluciones a la compleja problemática que aqueja a la población y que al igual que otros territorios se relaciona con la propiedad estatal y la imposibilidad de gestionar créditos para vivienda o para emprendimientos productivos, entro otras que serán diagnosticadas.

Tal como se indicó páginas atrás, la Sede Regional Sur de la Defensoría realizó un arduo trabajo de consulta a pobladores de la zona fronteriza de Paso Canoas en relación con los desafíos que enfrentan para ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida, consulta que plasmó en un documento de diagnóstico participativo a partir del cual, y de acuerdo con el compromiso asumido ante los habitantes que visitaron a las autoridades institucionales, será presentado a las nuevas autoridades estatales en procura de encontrar soluciones integrales para esas comunidades. Adicionalmente, desde 2013 y durante 2014, la Sede Regional Sur visita mensualmente la comunidad de San Vito de Coto Brus , al igual que lo hace desde 2014 en la comunidad de Comte de Golfito.

Diálogo social para un Estado inclusivo y solidario: consulta a la ciudadanía sobre el rumbo de la Defensoría a 20 años de su creación.

Entre los meses de julio y octubre del año 2013, la Defensoría a través de las Direcciones de Promoción y Divulgación y de Oficinas Regionales, celebró diálogos con la sociedad civil en todas las regiones de planificación del país (Atlántica, Brunca, Chorotega, Central, Norte, Pacífico Central y Sur-Sur). Este ejercicio persiguió consultar el criterio de las y los habitantes sobre el accionar de la institución en 20 años de existencia así como recabar sus propuestas para perfilar y potenciar el modelo de intervención institucional en procura de contribuir a la construcción de una sociedad más inclusiva y Solidaria.

Las consultas reunieron a casi 250 personas con perfiles muy disímiles tales como dirigentes comunales, ambientalistas, liderezas de organizaciones de mujeres, representantes de personas con discapacidad, de ASADAS, de grupos juveniles, de ONGs, pequeños empresarios, estudiantes, sindicalistas, académicos y funcionarios públicos tales como Alcaldes, regidores, Directores de Hospitales regionales, oficiales de tránsito, entre otros.

Entre las principales inquietudes a nivel del diagnóstico sobre la institución, y al margen de los múltiples reconocimientos que también hizo la ciudadanía, cabe apuntar la preocupación de los habitantes con respecto a la renuencia de algunos funcionarios públicos para cumplir oportunamente las recomendaciones de la Defensoría y la debilidad en el instrumental de que dispone la entidad para presionar por el debido y oportuno acatamiento. Asimismo, se planteó la necesidad de conciliar las recomendaciones sobre cambios estructurales en el Estado costarricense con la

sumariedad que debe exhibir la intervención institucional, lo cual constituye un gran reto para un órgano que en 2013 recibió cerca de 30 mil solicitudes de intervención entre las que convergen denuncias tan disímiles como la inequidad del desarrollo regional, la penalización de la discriminación racial o la calidad de la educación pública, con asuntos específicos como la omisión de respuesta ante una consulta puntual o la inexistencia de una tapa de alcantarilla en una esquina del vecindario, todas las cuales debe atender la Defensoría con igual dedicación.

En relación con las propuestas de la ciudadanía, si se quiere la parte más rica de este ejercicio, se pueden clasificar en siete categorías:

La primera tiene que ver con la incidencia política de la Defensoría. En este punto, las y los habitantes solicitan a la institución incursionar con más agresividad en el control de programas estatales que conduzcan a reducir sustancialmente la pobreza y la desigualdad; le piden fiscalizar rigurosamente el trabajo de los entes rectores de las políticas sectoriales; le piden promover la inclusión de la variable étnica en los Planes Nacionales de Desarrollo; le piden ejercer su magistratura de influencia para lograr un desarrollo más equitativo entre las distintas regiones del país; le piden tener mayor ingerencia en la calidad con que se brindan servicios fundamentales como la educación y la Salud, y le piden presionar por la formulación y ejecución de una Política Nacional de Empleo que establezca prioridades en la generación de empleo digno en determinadas regiones del país y que favorezca la inserción laboral de las mujeres, de los jóvenes, de los adultos mayores, de las personas con discapacidad, de la población indígena y afrocostarricense, sin descuidar por supuesto el ámbito de la productividad y los encadenamientos que una economía moderna requiere.

Una segunda recomendación tiene que ver con promover la apertura de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control ciudadano del sector público. En este ámbito, solicitan a la Defensoría diseñar una estrategia de alianzas con la sociedad civil y luego reproducir en todo el país las experiencias exitosas que ha desarrollado en Guanacaste y Coto Brus con la conformación de Redes de Usuarios de los Servicios Públicos; también le piden trabajar conjuntamente con las ASADAS, las Juntas de Educación y las Juntas de Salud en una labor de asesoría permanente; le solicitan promover entre las instituciones públicas una cultura conducente a la construcción de presupuestos públicos participativos que considere los aportes de la sociedad civil; y le piden propiciar la inclusión de esa sociedad civil en los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) que actualmente sólo involucran a las instituciones públicas presentes en cada cantón.

El tercer grupo de propuestas que plantea la ciudadanía a la Defensoría de los Habitantes tiene que ver con una mayor incidencia para que exista una mejor articulación en el trabajo de las instituciones públicas, que con frecuencia gestionan sus asuntos sin la suficiente coordinación lo que genera no sólo duplicidades sino la pérdida de oportunidades para una gestión más integrada, más ágil y más eficaz.

Como cuarto punto, se pide a la Defensoría avanzar en su regionalización, proyecto iniciado hace más de una década y fortalecido en los últimos años pero que ha encontrado en las limitaciones presupuestarias un techo para lograr esa mayor cercanía y esa ampliación de la cobertura de sus servicios que tanto esperan y requieren los habitantes, especialmente en las zonas más vulnerables y excluidas del país.

En quinto lugar, se plantea a la institución afinar algunas de sus actuales competencias y redoblar esfuerzos, por ejemplo, para fiscalizar de manera oficiosa y permanente el cumplimiento de la Ley 7.600 a favor de las personas con discapacidad, la Ley del Adulto Mayor y el Código de la Niñez y la Adolescencia, amén de los programas institucionales que atienden a la población indigente y otros grupos en condición de vulnerabilidad. Mención especial merece la propuesta para que la Defensoría revise y revitalice los medios de que dispone para persuadir a los funcionarios públicos sobre el acatamiento de sus recomendaciones.

La sexta recomendación tiene que ver con el fortalecimiento de su atribución en materia de Promoción y Divulgación de Derechos. Si bien la institución cuenta con un Departamento especializado en la materia cuyo trabajo la ciudadanía reconoce, se plantea la necesidad de redoblar esfuerzos y en esa línea capacitar a las comunidades en Resolución Alternativa de Conflictos, capacitarla en derechos laborales en las zonas francas, sensibilizar a funcionarios públicos y a comunidades sobre la tolerancia a la diversidad sexual, sobre temas de accesibilidad y sobre derechos del adulto mayor, y se pide también modernizar la educación en derechos humanos a través de las redes sociales.

Finalmente, la ciudadanía propone que la Defensoría impulse ejercicios de rendición de cuentas sobre su labor tanto a nivel nacional como regional, con el fin de que las y los habitantes a quienes sirve conozcan mejor su trabajo y puedan llamar la atención y exigir una rectificación si consideran que está incumpliendo su mandato. Al mismo tiempo, solicita la ciudadanía que la Defensoría promueva ejercicios similares por parte de otras instituciones a través de encuentros periódicos en los que los habitantes tengan la oportunidad de conocer y de manifestarse sobre el trabajo de esas instituciones, su planificación, cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos relacionados.

De acuerdo con el compromiso institucional asumido ante esos casi 250 habitantes que acudieron al llamado institucional, la Defensoría realizará durante el año 2014 una devolución por regiones con respecto a la valoración de esas propuestas y sobre todo para informar cómo y cuándo las pondrá en práctica.

Dirección de Promoción y Divulgación

El Estado social y democrático de Derecho contempla como principios fundamentales la tutela del ser humano y de sus derechos de participación política y las relaciones sociales, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de derechos individuales y colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar. … La participación ciudadana es indispensable, tanto para ampliar los derechos que corresponden al cuerpo social, cuanto para ejercer un efectivo control vertical sobre los órganos del poder. Un Estado que prescinde del pluralismo tiende aceleradamente al paternalismo, y de ahí a la adopción de formas dogmáticas de ejercicio de la autoridad.
(Informe Anual DHR. 2010)

Diálogo social, democracia y mecanismos de incidencia- participación y paz social.

La cultura construye y reconstruye los valores dominantes de una democracia, estos valores son estimados por los diferentes agentes socializadores de manera directa o tácita de diferente forma. Algunas culturas a partir de sus mismos valores y tasaciones disecciona en grupos la sociedad y genera un clima de exclusión; por eso vale preguntarse cuáles son las estimaciones y los resultados que ello conlleva en nuestro país sobre democracia, participación, diálogo social y paz social por ejemplo.

A la Defensoría se le ha encomendado replicar la voz de todas aquellas personas, colectivos y poblaciones que son excluidas del ejercicio de los derechos humanos, sean estos culturales, sociales, económicos y políticos amparada esencialmente en el Artículo 33 de la Constitución cuyo principio de igualdad resiste en algunas veces con poco éxito las exclusiones que enfrentan personas o grupos de nuestra sociedad y dan cuenta que sin derechos humanos la paz social es una utopía.

La democracia y la paz social exige una educación que reconozca los derechos humanos[1] y un dialogo social entre todos los actores de manera que se identifiquen las exclusiones con la firme voluntad de respetar los derechos y el compromiso de buscar soluciones.

1 Para el IIDH, la EDH significa que todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales- tienen la posibilidad real de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita: comprender sus derechos humanos y sus respectivas responsabilidades; respetar y proteger los derechos humanos de otras personas; entender la interrelación entre derechos humanos, Estado de Derecho y Derecho Democrático.

Algunos acontecimientos y noticias en los principales medios de comunicación dan cuenta que el diálogo social se encuentra en versión minimizada o no se cuenta con suficientes elementos para su prevención y manejo. Asimismo enfrente a diferentes grupos, desde empresarios, educadores, agricultores, personas que buscan atención a su salud, a sus aspiraciones educativas, etc. A cualquier persona que asiste a cualquier servicio público que presta el Estado:

Con los colectivos del porteo

Unos 600 exporteadores siguen trabajando en las calles, amparados en los reclamos que presentaron ante el Consejo de Transporte Público (CTP) y que, año y medio después, no han sido respondidos.Aunque las apelaciones se entregaron en el último trimestre del 2011, el CTP sigue sin resolverlas… 10 de abril de 2013. Exporteadores laboran sin permiso por un CTP inoperante. La Nación. Página 10

En el Servicio de Salud

Hace tres años, Albania Valverde se hizo una mamografía de rutina en el Hospital Escalante Pradilla de Pérez Zeledón.No fue sino hasta hace poco que la llamaron, pero no para darle el resultado del examen. La llamada fue para comunicarle que debía volver a hacerse la mamografía porque las placas anteriores estaban extraviadas."El resultado nunca apareció… La Nación. Página 12.

Un total de 540 pacientes internados en el Hospital San Juan de Dios (HSJD) debieron esperar ayer hasta cinco horas –al final de la tarde– para recibir su almuerzo.Esa fue la factura que les pasó el paro de labores de los funcionarios del servicio de Nutrición de ese centro médico, quienes exigieron mejoras en los equipos y la infraestructura. La Nación, Pág.5, La Extra, Pág.17, La Prensa Libre, Pág.3

Varios pacientes con trasplante de órganos presentaron ayer una medida cautelar contra la CCSS ante el Tribunal Contencioso Administrativo para evitar que el medicamento genérico Tacrolimus sea distribuido en hospitales públicos.Según sostienen los pacientes, ellos desconocen los efectos que este fármaco puede tener en el cuerpo. Su mayor temor es que desencadene el rechazo de los órganos trasplantados. 24 de julio de 2013.Trasplantados se quejan por cambio de medicamento. La Nación, Pág.14, La Prensa Libre, Pág.4

Según un último reporte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) al Colegio de Médicos y Cirujanos, las listas de espera, consultas y cirugías ascienden a 650 mil; no obstante, autoridades de la entidad afirman que el 70% de estas no representa riesgo de muerte para los asegurados y que están realizando procesos para reducir este número.En una reunión sostenida entre la gerente médica de la institución, la Dra. María Eugenia Villalta, y los. 20 de agosto de 2013 Listas de espera de CCSS ascienden a 650 mil La Prensa Libre, Pág.11

Grupos organizados y gremios contra concesiones o infraestructura sin avance.

Las Carretera a San Ramón

La empresa brasileña OAS, a quien el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) le otorgó la concesión de la ruta San José-San Ramón, tiene como residencia legal un apartado en las Islas Vírgenes Británicas, uno de los paraísos fiscales, lo que despertó la duda que podría ser un mal augurio

para ese proyecto.En los últimos tiempos se ha cuestionado …. 10 de abril de 2013. Cuestionan a OAS por sede en paraíso fiscal. La Extra, Pág.6, La Prensa Libre, Pág.4

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) cercenó de un informe las críticas hechas por un equipo técnico a la concesión de la carretera San José–San Ramón.Así se desprende de los documentos relacionados con la consulta hecha por el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) a la Autoridad Reguladora sobre el contrato con la firma brasileña OAS LTD en setiembre del 2012.El CNC le solicitó a la Aresep revisar las modificaciones hechas a la estructura tarifaria del contrato de concesión.Para atender la petición, el ente regulador nombró un equipo de seis funcionarios del área técnica y jurídica de la entidad. 19 de abril de 2013. Aresep cercenó las críticas en informe de concesión de vía. La nación. Página 4.

Ya había sucedido en protestas anteriores, el Gobierno sin más subestimó la participación ciudadana. En un gesto de total desprecio les llamó "cuatro gatos" cuando el 11 de abril en Alajuela un grupo intentó demostrarle a la señora Presidenta su oposición al proyecto de concesión de la carretera a San Ramón. 27 de junio de 2013. El descontento popular no se obvia. Editorial La Extra.

La Refinería

La propuesta del diputado independiente Luis Fishman, para que la Asamblea Legislativa fije una posición sobre la refinería con China, se estrelló ayer en el plenario.La moción pide que los diputados insten a la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) y al Consejo de Gobierno a que detengan las negociaciones con la empresa china CNPCI.Según la moción, se trata de negociaciones lesivas a los intereses nacionales y, además, "han incumplido sus propios términos".. La Nación, Pág. 6, La Prensa Libre, Pág.4, La Teja, Pág.13

Carretera a San Carlos

El avance de la nueva la carretera a San Carlos topó con una nueva piedra: la Contraloría General de la República (CGR) denegó la autorización para variar el monto y plazo del contrato de la obra al hallar inconsistencias en la gestión.El informe revela que el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) no presentó información básica para dar luz verde a los $43 millones (¢21.500 millones) que solicitó en junio para concluir obras. 27 de agosto de 2013. Contraloría frena avance de nueva vía a San Carlos. La Nación, Pág. 9, La Prensa Libre, Pág.3

Puente en Siquirres

El caos reinó el lunes por la noche en la sesión ordinaria del Concejo de Siquirres, cuando más de 50 vecinos del Barrio Tobías llegaron a protestar para exigirle a la alcaldesa Yelgi Lavinia Verley Knight la construcción del puente sobre la quebrada Seca.Ese viaducto comunica la mayor parte de los barrios del este del cantón, por eso los perjudicados llegan a miles de personas. 6 de noviembre de 2013. Vecinos exigen a "Muni" construir puente. Diario Extra.

Movimientos vecinales

Vecinos del Residencial El Molino, en Cartago, se oponen a la instalación de una torre de telecomunicaciones en un lote que se encuentra en plena zona habitacional, en medio de casas, pues consideran que las autoridades correspondientes han actuado de forma irregular al otorgar los

permisos, y que se "brincaron" el proceso de consulta con los pobladores. 9 de setiembre de 2013. La Prensa Libre

Poco más de 11.600 vecinos de varias comunidades de Guanacaste y San Carlos, continúan tomando agua contaminada con arsénico.Esa cantidad es mucho más baja a la del 2010, cuando 37.948 personas consumían el líquido contaminado, informó ayer Yesenia Calderón, presidenta ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).. La Nación, Pág. 6, La Extra, Pág.2, La Prensa Libre, Pág.7

Fueron cinco días de caminatas para recorrer los 370 kilómetros que hay desde la frontera sur hasta San José. Jornadas en las que niños, jóvenes, personas de la tercera edad e, incluso, ciudadanos con discapacidades físicas marcharon juntos.A estos 60 caminantes que llegaron el lunes a la capital, se les unieron ayer otros 300 que viajaron en bus para pedirle a los diputados aprobar una ley que les conceda títulos de propiedad sobre las tierras en las cuales tienen su casa.Todos ellos viven en la llamada "milla fronteriza. 24 de julio de 2013. Ticos que viven en territorio ajeno reclaman su escritura La Nación, Pág. 12, La Prensa Libre, Pág.6, La Teja, Pág.9

Indicadores de exclusión y discriminación en la función pública

¡Seis contra cinco! Ese fue el resultado de la votación de los regidores del municipio josefino al aprobar ¢6 millones con los que se financiará el primer Festival de la Diversidad en San José. El aporte del Ayuntamiento generó una moción del regidor socialcristiano Douglas Altamirano, quien se opone al apoyo económico. 19 de junio 2013.Apoyo para festival gay divide a regidores del Ayuntamiento josefino. La Nación, Pág. 6, La Extra, Pág.21, La Prensa Libre, Pág.10, La Teja, Pág.12

En la educación

Un grupo de 14 estudiantes de la Escuela Unidocente de Santa Rosa, en Corredores (Puntarenas), tiene casi dos meses de no recibir clases.Mientras al norte, en el cantón de La Cruz (Guanacaste), otros 20 niños pasaron un trimestre completo sin recibir lecciones.. 18 de julio de 2013. Niños pasan hasta 3 meses sin clases por conflicto con docentes. La Nación, Pág. 6.

Tras siete meses sin cobrar ningún tipo de estipendio, los internos de Medicina, Nutrición y Microbiología lograron ayer que autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) escucharan sus demandas. La Nación, Pág. 10, La Extra, Pág.4, La Prensa Libre, Pág.3, La Teja, Pág.12

Limón y la consulta de setena.

"Invitamos a todos los limonenses a participar de la audiencia pública que se realizará este sábado 9 de noviembre en el Gimnasio Eddy Bermúdez, a las 8 a.m", dice el mensaje que emite un servicio de perifoneo por el centro de Limón. La cita es para discutir la viabilidad ambiental de la nueva terminal de contenedores en Moín. Este proyecto fue otorgado en concesión a la empresa holandesa APM Terminals por un periodo de 33 años. 8 de noviembre de 2013. Limonenses de todos los rincones irán a audiencia. La Nación.

Estudios y situaciones que demuestran conflictos en ciernes o desesperanza en el sistema, sin respuestas opotunas

La Contraloría General de la República (CGR) reveló ayer lo que muchos conductores viven en carne propia todos los días: la vía entre San José y Caldera está colapsada, a poco más de tres años de estar en servicio. La Nación, Pág. 4, La Extra, Pág.17, La Prensa Libre, Pág.2

Horas laboradas de más sin remuneración, un recargo de tareas administrativas e insuficientes capacitaciones, son algunos de los reclamos más frecuentes de los profesores de secundaria. Sin embargo, ahora cuentan con el respaldo de un estudio realizado por el Instituto de Investigación en Educación, de la Universidad de Costa Rica (UCR), por encargo de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE).. 19 de junio de 2013. ANDE reclama por recargo laboral de 'profes' de secundaria. La Nación, Pág. 12.

La defensora de los Habitantes, Ofelia Taitelbaum, recomendó el cierre de los consejos Nacional de Vialidad (Conavi), de Transporte Público (CTP) y de Concesiones (CNC), adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. 27 de junio de 2013. Defensora de los Habitantes sugiere el cierre de Conavi, CTP y Consejo de Concesiones. La Nación, Pág. 6, La Prensa Libre, Pág.18

La mayoría de las instituciones públicas del país carecen de una contraloría de servicios, lo que deja a los ciudadanos con pocas opciones para interponer denuncias ante esas entidades.Las contralorías tramitan quejas y gestiones interpuestas por particulares.Entre otros, deben resolver las consultas por una deficiente calidad del servicio, información incorrecta o maltrato hacia los usuarios. 24 de julio de 2013.'Sordera' impide a entidades atender quejas de usuarios. La Nación, Pág. 4.

Así el conflicto se presenta ante la mirada imperturbable o inexperta de la Administración Pública, aparecen las primeras señales sin lograr apaciguarlo o identificarlas, y sigue la ruta pronosticable, se acrecienta hasta volverlo inmanejable y dejar postrada la esperanza. De alguna manera priva la violencia en sus distintas manifestaciones como forma de control, con la discriminación, la insensibilidad, la no solidaridad, la apatía, la desigualdad o la indiferencia: "Cuatro gatos" indicó una autoridad del Gobierno ante la movilización del Foro de Occidente que cuestionaba el contrato para construir la carretera, lo que da cuenta de la indolencia del Estado para propiciar el diálogo, la trasparencia y rendición de cuentas como una forma de construir democracia.

En este entorno el aprendizaje y la acción social a partir de la educación en Derechos Humanos que realiza la institucionalidad y la sociedad civil se encriptan en una trama que no siempre la logran trascender, no lograr afianzar su acción transformadora. La Educación en Derechos Humanos como acción crítica debe enfrentar, combatir, minimizar, deslegitimar corrientes conservadoras o discriminadoras para fortalecen la desesperanza y la inmovilización.

A continuación se presentan los procesos de educación y diálogo social, el programa de capacitación, las actividades de promoción y divulgación, los resultados del Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida en su XXI Edición. Las estadísticas generales y los resultados son positivos aunque el reto supera cualquier resultado que se logre hasta que decidamos respetar en la cotidianeidad el diálogo social como una forma de vida.

Procesos de educación y diálogo social

En esta acción de educación, mediación y acompañamiento la Dirección de Promoción a ha asumido el reto de desarrollar varios procesos además de impulsar el programa de promoción y divulgación, así como el de investigación y publicaciones. Como primera carta decidió realizar una consulta ciudadana sobre que esperan las y los habitantes de la Defensoría:

La consulta sobre la Defensoría de los Habitantes

"Diálogo y Exigilibilidad para un Estado Inclusivo y Solidario" en el marco del XX Aniversario

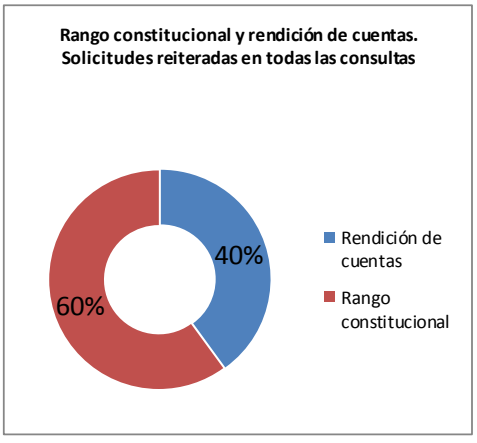
A continuación se mencionan algunas de las propuestas de las y los habitantes, representantes de la sociedad civil y ONGs, realizadas en cinco regiones del país, entre julio y octubre de 2013; formuladas directamente a la Institución. El o la habitante requiere de una Defensoría fortalecida lo cual es importante para conocer y defender derechos, sin embargo diversas solicitudes en la actualidad son producto de la incertidumbre y falta de credibilidad per se en la gestión con el Estado, situación que debe ser asumida con compromiso desde un sistema democrático.

Principales propuestas acerca de la Defensoría de los Habitantes. (Para mayor detalle revísese el apartado de las Oficinas Regionales de este Informe).	
Mayor presencia de la defensoría de los habitantes en la calidad y resultados de los servicios que brindan las instituciones públicas. Construir un engranaje más fuerte para el trabajo interinstitucional.	Sostenibilidad de acompañamiento a las comunidades de la provincia. Utilizar la magistratura de influencias para que los CCCI funcionen y retomen la participación de las y los habitantes.
Que los y las habitantes conozcan la labor de la Defensoría de los Habitantes.	La Defensoría debe tener poder para que se cumplan sus recomendaciones. La defensoría tenga una unidad de monitoreo de proyectos de ley.
Insistir como una competencia de la Defensoría de los Habitantes en la revisión de leyes y reglamentos.	Que las leyes y reglamentos agrícolas sean consultados a la defensoría. Exigir rendición de cuentas a las instituciones que brindar servicios públicos y continuar los procesos de formación de Redes de usuarios. La defensoría debe mejorar la lectura del incremento de las denuncias y mayor criticidad a las respuestas de las instituciones para lograr mayor incidencia en la calidad de los servicios públicos. Planificar políticas de alianzas con la sociedad civil

Impulsar la utilización de la iniciativa popular en la formulación de leyes y nombrar comisiones vecinales interdisciplinarias para que Mejorar las resoluciones de la Defensoría de los Habitantes y hacer las gestiones necesarias para que tengan mayor alcance legal analice propuestas.	Impulsar la reforma constitucional (carácter multiétnico y pluricultural)
Incorporar más personal en la oficina regional de la defensoría de los habitantes.	Establecer reuniones periódicas con la Contraloría General de la República para analizar y dar propuestas al sistema integrado de planificación y presupuesto.
Hacer efectivas sus recomendaciones Que se haga una devolución y participación de la población en la toma de decisiones provinciales.	Participación directa de la Defensoría de los Habitantes en el nombramiento de alcalde y en el seguimiento de las acciones municipales
Buscar la capacitación a las Juntas de Educación para que hagan mejor su trabajo	Especialización de la defensoría de los habitantes en temas municipales

La Red de usuarias y usuarios de los servicios públicos: Rendición de cuentas y transparencia. Cartas de Petición ciudadana.

El diálogo y el control social es el resultado del reconocimiento de la participación como un principio constitucional derivado del artículo 9 de nuestra Carta Política; desde la posición del Estado es un requisito de validez en el ejercicio de múltiples potestades públicas, las más frecuentes las relativas al establecimiento de precios y tarifas a servicios públicos y las concernientes al control del desarrollo urbano. (Informe 2010) Al que se le adiciona la información veraz y oportuna de todos los servicios públicos y los procesos de gestión.



El Objetivo del Programa ha sido "Realizar una defensa efectiva de los derechos de las personas usuarias de los servicios públicos ante las instancias correspondientes".

Se pretende fortalecer las capacidades locales en el uso de los mecanismos de defensa de los derechos para que las personas usuarias de los diversos servicios públicos satisfagan adecuadamente sus necesidades.

Ese fortalecimiento se realiza mediante tres pilares o columnas que le dan vigencia y sostenibilidad:

1. **Información**.

   El conocimiento del servicio, sus principales características, estándares para su prestación, espacios que ofrece para la participación de sus personas usuarias, entre otros, es fundamental para construir conjuntamente unos servicios mejorados.

2. **Cohesión de grupo**.

   La organización ciudadana hace posible que no sea un individuo sino una colectividad quien participa activamente en pro del mejoramiento del servicio.

3. **Estrategia de intervención.**

   Las probabilidades de éxito en la negociación con las autoridades responsables de tomar las decisiones para que haya una efectiva y provechosa utilización de los servicios aumentan significativamente cuando se define con claridad un punto de llegada y la forma de avanzar en la dirección acordada conjuntamente.

Para tal fin la Defensoría: socializa información desde informantes clave de la institución y de la comunidad, promueve una valoración ciudadana acerca de la calidad con que se ofrecen dichos servicios. Apoya a las organizaciones para la preparación, formulación y presentación de solicitudes a las autoridades respectivas, responsables de la prestación del servicio, bajo el nombre "Cartas de Petición Ciudadana" (CPC).

apoya a las instituciones que lo soliciten en el diseño y puesta en marcha a las distintas formas de respuestas de las CCC (Cartas de Compromiso con la Ciudadanía), que lleve a un mejoramiento en el servicio ofrecido. Y como segunda fase incentivará el intercambio de buenas prácticas entre comunidades.

Este Programa se inició con un "plan piloto" en la Región Chorotega, específicamente en los cantones Cañas, Liberia y La Cruz. Luego se extendió a Coto Brus, fronterizo con Panamá y se realizaron otras experiencias similares en Guápiles y en la zona sur del Gran Area Metropolitana.

Con este programa se pretende fortalecer diferentes maneras de participación ciudadana, así como la Creación o fortalecimiento de mecanismos locales de educación en derechos como personas usuarias de servicios públicos. Al mismo tiempo se pretende el establecimiento o fortalecimiento de una estructura, preferiblemente una Red de base comunal.

Principales beneficios del Programa de Red de Usuarias y usuarios

- Las y los habitantes de un territorio conocen sus derechos como personas usuarias de cada uno de los servicios que se les deben brindar.
- Incremento en la capacidad de fiscalización ciudadana sobre la calidad de los servicios.
- Las Instituciones prestadoras de servicios divulgan atributos de los servicios; atributos, estándares y otras características a que deben ajustarse los servicios que prestan en cada territorio.
- Personas encargadas de la prestación del servicio respectivo en cada territorio conocen del Programa, haciendo posible una mejor atención a quienes demandan dichos servicios.

- Reducción de costos para las personas usuarias de los servicios en materia de reclamos/ denuncias, derivada de una mayor organización y mejor información sobre instancias, procedimientos, etc. para una defensa efectiva de sus derechos.
- Utilización de los instrumentos y mecanismos promovidos por el Programa para contribuir al mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios.

La Carta de Petición Ciudadana representa sólo parte del proceso de avance hacia la situación deseada para el servicio. De ahí que en esta etapa se realiza un diseño de la intervención, es decir, cómo esa imagen futura de cómo queremos sea el servicio se hará realidad. Para ello se toman en cuenta los compromisos de la institución que presta el servicio, además de lo que emprenderá el conjunto de organizaciones y personas que procuran su mejoramiento[2], basándose en las fortalezas o elementos positivos con que cuentan. Con esta metodología se coadyuva al diálogo, a la crítica constructiva y al entendimiento entre Sector Público y comunidad.

El seguimiento no es sólo a los compromisos institucionales adquiridos. También debe monitorear o verificar la ejecución de cada una de las acciones programadas por cada responsable y, en caso de variaciones, los ajustes pertinentes[3]. En la práctica se ha encontrado desde funcionarias y funcionarios que en los resultados son ajenos a la conciencia de la participación hasta –la mayoría- un sector público interesado en reaprender este nuevo tipo de relaciones.

Servicios públicos de mayor interés de las comunidades trabajadas y principales problemas detectados

Servicio de agua: la presencia de arsénico

1. Los resultados de análisis de calidad del agua que se hayan realizado a la fecha.
2. Las medidas tomadas para atender el problema por parte de la institución que usted preside.

Servicios de salud

1. Calidad del servicio
2. Listas de espera, en procedimientos, cirugías y especialistas
3. Inequidad en el servicio porque los EBAIS poseen diferente infraestructura.
4. Necesidad de capacitación y actividades preventivas
5. Necesidad de fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud.
6. Dificultad de comprensión del sistema de salud, relaciones entre hospitales, EBAIS y Áreas de Salud. Entre otros.

2 Se presenta un diseño de acciones que se realizarán para alcanzar esa situación deseada o "imagen objetivo" que utilice los elementos "descubiertos" en la fase

3 Un componente del seguimiento debe dedicarse a elaborar y actualizar una Agenda de negociación para peticiones sin compromiso institucional, además de actualizar peticiones sobre el servicio que surjan luego de la presentación de la Carta de Petición Ciudadana.

Territorios Seguros: Pococí.

La Defensoría ha dado acompañamiento a una propuesta organizativa que se gesta en el cantón de Pococí desde el año 2012. Esta iniciativa se ha denominó "*Territorios Seguros"*.

Como su nombre lo indica, la comunidad se agrupa en un problema que fue prioritario en ese momento, la inseguridad ciudadana experimentada en ese momento por las comunidades. Actualmente hay cerca de 75 territorios seguros organizados y actuando por el desarrollo de su comunidad.

Este esfuerzo organizativo ha sido estimulado por la Asociación Pro Seguridad del Comercio y la Comunidad, quien ha venido operando con recursos humanos y materiales mínimos. Por otro lado, el Consejo Municipal de Pococí ha respaldado la iniciativa con dos convocatorias anuales a diferentes instituciones y organizaciones civiles del catón, como una medida para facilitar el proceso rendición de cuentas.

Con el fin de lograr sostenibilidad y cohesión en los territorios, se desarrolla un proceso de formación para facilitadores de "Territorios Seguros" cuyo fin fue promover la asociación de nuevos integrantes, quienes congregados en ese mismo objetivo pudieran desarrollar una visión del trabajo cantonal y sus implicaciones a nivel regional y nacional desde una perspectiva de derechos humanos, con énfasis en presupuestos públicos. Este proceso lo desarrolló la Defensoría, en conjunto con la Vicerrectoría de Acción Social de la UCR y el Estado de la Nación. La propuesta fue brindada a 30 personas quienes asistieron rigurosamente una vez por semana durante más de dos meses.

Si bien, la UCR y el Estado de la Nación han colaborado mediante el apoyo técnico a las personas que conforman la coordinación de *Territorios Seguros*, para que éste alcanzara un proceso organizado hacia la consolidación como grupo organizado, a favor de la resolución de otros problemas comunales, esta instancia Defensora considera que aún falta un apoyo técnico que les permita generar condiciones de continuidad y solidez organizativa para enfrentar todos los problemas que vayan surgiendo, más allá de los que dieron origen a la organización.

Es plausible el crecimiento del grupo y su verdadero compromiso para la solución de problemas asociados al desarrollo y a la seguridad humana, sin embargo, deben enfrentar cotidianamente una actitud de irrespeto e indiferencia por parte de personas de las instituciones públicas quienes insisten en brindar información poco transparente, faltando a su deber legal. Dicha práctica institucional es perversa, que por un lado "apoya" y por otro lado "suprime" la información, al sentirse "amenazados" ante las posibilidades que brinda a la ciudadanía el ejercicio y apropio de los principios de la democracia, la participación y la exigibilidad de sus derechos como organización en pro del desarrollo de una comunidad. El seguimiento y apoyo a esta organización, en cuanto a la fortaleza de sus capacidades organizativas y la formación en los derechos y deberes que les asiste, será objetivo primordial para el 2014.

Aecoguapa: Por un desarrollo equilibrado.

A inicios del año 2012, la Asociación Ecológica de Guatuso de Patarrá- AECOGUAPA, solicitó la participación de la Defensoría para atender un problema trascendental para el desarrollo y la calidad de vida de la comunidad de Patarrá, el abastecimiento y sostenibilidad del Recurso Hídrico de la comunidad.

El objetivo principal de AECOGUAPA es "Proteger y manejar sosteniblemente los recursos naturales de la microcuenca alta del Rio Damas, mediante la ejecución de acciones que promuevan el desarrollo económico y social de las familias y habitantes en general, en armonía con la naturaleza."

Este interés de la comunidad obedece primordialmente a las actuales condiciones de vulnerabilidad del recurso agua, debido entre otras razones a la invasión de los límites de las nacientes y márgenes de los ríos; tala de árboles para habilitar zonas de precarios y otras actividades como porquerizas, granjas y carboneras, todo lo cual acrecienta las posibilidades de afectación al recurso. Junto a este grupo participa también ocasionalmente la Asociación de Desarrollo de Guatuso de Patarrá.

Durante este proceso se tiene como cierto lamentablemente, el poco o lento impacto que la organización ha generado para alcanzar mecanismos efectivos de protección, debido esencialmente a la lenta respuesta institucional y al ineficaz accionar de la administración de justicia. Este último punto, se puede responsabilizar por la dispersión de directrices y normativa, o bien, por la carente capacitación que se da a las organizaciones y las mismas instituciones sobre las formalidades que conllevan la presentación de una denuncia, cuyo objetivo es alcanzar los méritos penales que puedan tipificar los delitos ambientales, y concluyan en la sanción y el cese del daño provocado. Otro aspecto no menos importante es la deficiente planificación territorial que existe en el país que genera un crecimiento urbano desordenado y pone en peligro entre otras las fuentes hídricas.

Uno de los avances más relevantes, es la creación de la COMISIÓN PARA EL RESCATE DE LA MICRO CUENCA ALTA DEL RÍO DAMAS, conformada por la Oficina Regional de San José del Area de Conservación Cordillera Volcánica Central ACCVC-MINAET, Municipalidad de Desamparados, Defensoría y AECOGUAPA. Desde entonces, se elaboró un plan de abordaje integral, el cual ha propiciado encuentros con AyA, con la Dirección Regional y Area de Salud de Desamparados y finalmente con la Municipalidad buscando compromisos sobre problemas álgidos que repercuten en el deterioro ambiental.

Al 2013 se logró un plan de compromiso mínimo, pero de relevancia al cual se le ha dado seguimiento con el fin de lograr resultados para salvaguardar las fuentes hídricas y principalmente iniciar acciones para encauzar las instituciones a lograr un desarrollo equilibrado. Para protección del recurso se requiere la labor consensuada del INDER, MAG, Municipalidad de Desamparados, Poder Judicial, AyA, MINAET, MAG, la conjunción de todas las instituciones ha resultado imposible para brindar soluciones al distrito de Patarrá y sus comunidades.

Por más de 10 años esta comunidad lucha por la defensa del agua con resultados tímidos y acciones dispersas del Estado, llama la atención que se reclama desde las instituciones mismas un accionar más diligente del Estado. De acuerdo a la Municipalidad del Cantón, el SETENA ha

dilatado la viabilidad ambiental del Plan regulador lo que produce una paralización para lograr mejores resultados.

La Defensoría promueve a la sociedad civil manifestarse sobre el Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.

El primero de mayo del 2012, en discurso sobre el Estado de la Nación, la señora Presidenta de la República realizó convocatoria a expertos en tema de Gobernabilidad Democrática, la idea principal fue la de analizar los aspectos críticos e introducir cambios para nuestro sistema jurídico y político.

Luego de 6 meses de labor este grupo de notables publica un informe bajo el nombre de Propuestas para Fortalecer la Funcionalidad y Calidad de la Democracia Costarricense, Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática.

Por la importancia para el acontecer nacional tanto en el social como económico, esta Defensoría realiza un Encuentro de los expertos con la Sociedad Civil, en marco del 20 aniversario de la institución. Con el fin de que los representantes de asociaciones de personas con discapacidad e indígenas, de las cooperativas, sindicatos, academia, solidarismo y personas afrodescendientes expusieran sus apreciaciones al informe, se convocó al grupo que elaboró el Informe. Citamos algunas de las manifestaciones de la sociedad civil :

Rita Maxera, feminista y profesora de la UCR. ”Las recomendaciones contenidas en el Informe, relativas a las reformas a la ley de la jurisdicción constitucional, desde la perspectiva de los derechos humanos no persiguen garantizar el acceso a la justicia de las personas sino que ponen límites claros a este derecho humano fundamental. En 1989 inauguramos el Estado constitucional de Derecho mediante la creación de la Sala Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, incorporamos los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país al bloque de constitucionalidad; creamos la Defensoría de los Habitantes y empoderamos a la gente para reclamar sus derechos y ahora todo ese avance hace “ingobernable al país” para la clase gobernante. Eso es lo que llamo el malestar en el Estado Constitucional de Derecho”.

Rodrigo Aguilar, dirigente de la Confederación Rerum Novarum “Tenemos algunas diferencias de enfoque con el Informe de la Comisión de Notables, por ejemplo en el tema de gobernabilidad y gobernanza, porque desde el punto de vista sindical existe gobernabilidad para algunos grupos muy selectos de la población y para todos aquellos grupos que están relacionados con las estructuras que funcionan en torno a las políticas de mercado externo, es decir, ahí no ha sido difícil ponerse de acuerdo para aprobar proyectos de ley que guarden simetría con esos y den seguridades a las multinacionales, pero para los ciudadanos no se generan leyes que garanticen el fiel cumplimiento de los convenios, tratados, protocolos, etc., que han sido debidamente ratificados por el país, todo ello en materia de Derechos Humanos y en derechos laborales, sociales, etc. La sociedad está desencantada, indignidad y que no se haya manifestado como en Chile o en España pero que la podemos ver en manifestaciones pequeñas, pero puede colocarse en toda parte”

Mirta González, feminista, académica y escritora, consideró que el Informe de Notables no representa el sentir de la población pues responde a una ideología neoliberal, patriarcal y excluyente. “Hay muchos temas que ni siquiera se mencionan como la necesidad de democratizar las elecciones, la corrupción y el despilfarro de recursos públicos en detrimento de los servicios estatales o

la tendencia represiva del Gobierno con la Ley Mordaza, agresión a estudiantes, etc. Propongo se utilicen otros documentos para la discusión del Estado que queremos tales como los informes de la Defensoría, el Estado de la Nación e infinidades de estudios de las universidades públicas. Las propuestas deben provenir de grupos diversos y no solamente desde hombres que tienen o han tenido altos puestos relacionados con el poder político tradicional".

Estas manifestaciones dan cuenta de que la sociedad civil es productora de ideas sin embargo sus voces pocas veces son incorporadas en los análisis y diagnósticos lo que sin lugar a dudas las decisiones tomadas tendrán siempre un escollo más que rebasar, la manifestación del disenso es importante porque de ahí es de donde surge mejores decisiones. El desacuerdo no debe paralizar debe enriquecer el accionar del Estado.

Corredor biológico urbano en la Cuenca del Río Torres.

La Defensoría , en conjunto con las Municipalidades de San José, Tibás, Montes de Oca, Goicoechea y las instituciones MINAET, Acueductos y Alcantarillados, las Áreas Rectoras del Ministerio de Salud de los Municipios mencionados, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, SENARA (como asesor) y la Unidad de Cuencas de la Municipalidad de San José han logrado mediante la concertación de los intereses institucionales construir una metodología de intervención y definir un Corredor Biológico Urbano, con sus respectivos protocolos.

Esta unión de intereses tiene además como objetivo prioritario lograr el apoyo de la sociedad civil, reforzando con ello el tejido social de grupos comunales, ambientalistas y empresariales como único derrotero de sostenibilidad.

Constituye un proyecto innovador en términos institucionales, ambientales y con posibilidades de ser replicado a nivel nacional, que ha logrado el compromiso de las instituciones presentes y de proyectos dispersos al concebirse el corredor desde la integralidad de la cuenca, el cual parte de su unidad.

Para establecer el Corredor se requiere contar con información fundamental que permita su consolidación. En primera instancia un diagnóstico, el cual ya está elaborado. En segundo término una caracterización de los recursos disponibles, que está en proceso de elaboración. Por último, el establecimiento de una línea base (por diseñar) y su respectiva implementación.

Este proyecto avanza en el análisis de los Servicios Ecosistémicos, los Índices de fragilidad ambiental y la conectividad de la trama verde que se pueda lograr.

Resultados

Apoyo interinstitucional, inventarios, levantamientos cartográficos, sistematización parcial de la información (en proceso), áreas piloto: manchas verdes, pequeñas áreas boscosas identificadas, protocolos de rehabilitación, casi finalizados.

Pendiente: sistematizar las variables sociales. En esta parte la Defensoría ha planteado el aporte. Se debe además incluir el componente empresarial, la estrategia utilizada hasta el momento ha

sido ejecutar talleres informativos con el objetivo de lograr una conciencia social alrededor del corredor.

Lucha por nuevas lecturas de Derechos Humanos de las personas afrodescendientes a nivel nacional y en el Caribe Sur.



Dr Carlos Minott, activista e intelectual por los derechos de los afrocostarricenses

Entre los años 2012 y 2014 la institución tuvo la oportunidad de recibir la colaboración de don Carlos Minott, activista costarricense de los derechos humanos, quien compartió su experticia en este campo hasta su fallecimiento. Don Carlos ofreció su conocimiento y su experiencia sobre las formas en que el racismo y la discriminación racial se ha expresado y se sigue dando en el país y en la región.

Se constata que el racismo y la discriminación racial afecta a todo el país en tanto existe una región particularmente afectada por razones históricas y nada casuales: la provincia de Limón, donde están ubicados principalmente los pueblos indígenas, asiáticos y afrodescendientes. Actualmente, por omisión o por acción estatal, enfrenta la incomprensión y el irrespeto hacia su cultura. Así lo denunció don Carlos cuando señalaba que:

"Después de muchas décadas en que la Región Caribe de Costa Rica (Provincia de Limón) se encontraba en el olvido, ahora el Estado, del olvido a la memoria, se vuelca al Caribe irrespetando la identidad cultural de los pueblos que la habitan".

Con este enfoque crítico, la Defensoría retoma la investigación, la reflexión y la acción para abordar este pendiente país. Y hoy le rinde homenaje póstumo en este informe donde se detallan las acciones realizadas en este año en materia de abordaje del racismo y la discriminación racial y reafirmando su compromiso de mantener en la agenda institucional el abordaje de esta forma de discriminación que ha sido negada por muchos sectores, no obstante constatarse que persisten como prácticas lesivas de derechos humanos en nuestro país, pese a la normativa que expresamente la prohíbe.

A LO INTERNO: Abordando el problema del racismo y de la discriminación racial.

Dada la complejidad y la dificultad de visibilizar el racismo y la discriminación racial en general, durante el año 2013 la Defensoría continuó el abordaje de la temática a lo interno con actividades formativas que abarcaron temas sobre afrodescendencia y cosmovisión indígena, desarrollados por expertos en la materia colaboradores de la Defensoría como fue don Carlos Minott.

Estas capacitaciones estuvieron dirigidas a abordar y discutir con el personal de la Defensoría el tema desde una perspectiva histórica, social, conceptual, jurídica y de derechos humanos.

Quince Duncan, expositor sobre derechos de afrodescendientes, Defensoría de los Habitantes.

Estas acciones tuvieron el objetivo de desarrollar capacidades institucionales en este campo y puede ver con el lente de los derechos de las personas afrodescendientes denuncias o situaciones que de no tenerlo podrían pasar "inadvertidas". Estas acciones representan un esfuerzo institu-

cional para superar el etnocentrismo que impide "mirar la diversidad cultural" o la condición étnica-racial en la casuística, factor que de estar ocurriendo, contribuiría a la desprotección de derechos humanos de la población afrodescendiente. La Defensoría como mecanismo de defensa de los derechos humanos no puede –en su accionar-incurrir en esta miopía.



Dr. Quince Duncan, especialista en derechos humanos y derechos de las personas afrodescendientes

PREGUNTAS QUE REQUIEREN RESPUESTA*

- ¿Se notan diferencias en cuanto al nivel de vida de las zonas donde vive la mayoría de personas con rasgos raciales y culturales diferentes a los de la mayoría, con relación al resto del país?
- ¿Se notan diferencias entre lo que el Estado invierte en las zonas donde vive la mayoría de personas con rasgos raciales y culturales diferentes a los de la mayoría con relación al resto del país?
- ¿Se usan estereotipos para referirse a las personas que pertenecen a determinado grupo etnoracial diferente al de la mayoría?
- ¿Se practica el racismo residual, o sea, se utilizan formas sutiles y disimuladas y a veces hasta inconscientes de discriminación y estigmatización contra personas que no son del grupo etnoracial mayoritario?
- ¿Se practica el racismo reflejo, es decir, algunas personas de los grupos que han sido víctimas del racismo real, tienen actitudes racistas con relación a otros grupos etnoraciales?
- ¿El color de la piel influye o no a la hora de dar un empleo, de votar por una persona o de establecer relaciones personales?

*Autoría: Quince Duncan, agenda de trabajo para el Taller Raza, Racismo y Discriminación, agosto de 2012

EL CUADERNO DIDÁCTICO: una herramienta para el impulso de acciones públicas que reconozca la diversidad cultural y los derechos de las personas afrodescendientes.



Como ya se había indicado en el informe 2012-2013, la Dirección de Promoción y Divulgación realizó una Investigación sobre el racismo y la discriminación racial que culminó en la publicación de un Cuaderno Didáctico que es titulado: *"El Estado Social de Derecho es para todas las personas. El deber de garantizar los derechos humanos en clave afrodescendientes para el sector pública: una responsabilidad permanente"*. El cuaderno desarrolla aspectos de relevancia para la comprensión del problema del racismo y la discriminación racial, tales como:

- Aspectos históricos de la conformación del Estado Nación
- Conceptos, mitos y prejuicios
- Normativa internacional vinculante para el país
- Acuerdos de la Conferencia de Durban
- Elementos básico de políticas públicas
- Sugerencias para la incorporación de datos relevantes para la formulación de indicadores, con enfoque afrodescendiente

Esta publicación contó con la colaboración de la Oficina Regional de América Central del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien impulsa y respalda acciones contra la discriminación racial y defensa de los derechos humanos a nivel regional[4].

Con este documento, la Defensoría y particularmente el Área de Promoción y Divulgación de Derechos cuenta con un instrumento para desarrollar procesos de capacitación con el sector público a fin de incidir en la definición de los planes institucionales de manera que incorporen la perspectiva de derechos humanos de los pueblos afrodescendientes y establezcan acciones para la erradicación del racismo y la discriminación racial.

La primera capacitación se realizó en junio del 2013 con la participación de la Dirección de Regionales de la Defensoría y con la Oficina Regional de Limón también de la Defensoría. Esta tuvo lugar en la ciudad de Limón bajo la modalidad de taller denominado "Diversidad Cultural y Derechos Humanos". El taller –de 12 horas capacitación- contó con la participación de funcionarios y funcionarias de SENARA, JAPDEVA, Ministerio de Salud, la COREDES, el IMAS, el MOPT, el INAMU, el INA, el MTSS, la CCSS y MIDEPLAN.

En este taller, participaron personas afrodescendientes y mestizas (no afrodescendientes), todas coincidieron en que el proceso de capacitación tanto en contenidos como por la sensibilización, es muy necesaria y útil, ya que permite una relectura de la historia de nuestro país y una mejor comprensión de la situación actual de los pueblos afrodescendientes, por esta razón, recomendaron que la Defensoría desarrolle esta capacitación con los jerarcas y jefaturas de las instituciones públicas así como con las juntas directivas. "Allí deben hacer conciencia porque son ellos y ellas las que definen el rumbo de la institución, toman las decisiones con implicaciones presupuestarias y con sus enfoques, definen las prioridades institucionales" indicaron.

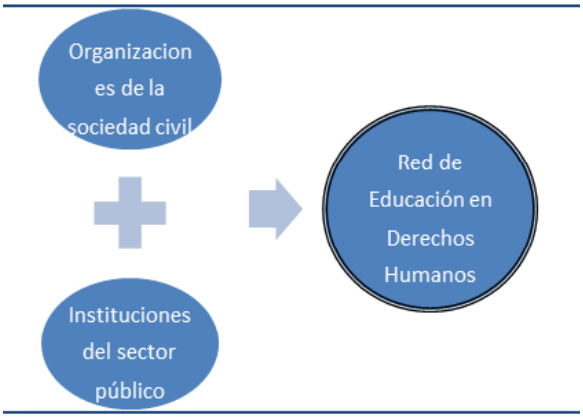
También con las herramientas y conocimientos asumidos se da un giro a la conceptualización sobre el arraigo de la población afrodescendiente en la región Caribe. La Defensoría supera la lectura de la normativa vigente bajo el principio de legalidad y se acerca a una posición de justicia que incluye legalidad e igualdad. De esta manera incorpora en su quehacer un acercamiento a diferentes instituciones para que juntos construyan una lectura socio jurídica y etnohistórica que respalde los derechos de la población afrocostarricense en el Caribe, que acoja el derecho a la tierra como como parte integrante de sus derechos culturales inherentes a su dignidad como pueblos.

4 El documento completo se encuentra en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, accesible en la dirección: http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2013/03/cuaderno_didactico_el_estado_de_derecho_es_para_todas_las_personas.pdf

Una de las principales reivindicaciones que la Defensoría identifica del pueblo afrodescendiente es la Visibilización del carácter multicultural y pluriétnico de la nació que debe ser plasmada en el Artículo primero de la Constitución Política El proyecto fue redactado en setiembre del 2008 y firmado por 25 diputados, es un pendiente de la Asamblea Legislativa.

Red de Educación en Derechos Humanos.

La Defensoría, en acatamiento de sus responsabilidades exige el cumplimiento de acciones en el campo de la educación en derechos humanos y participa de este esfuerzo propiciando que todas las intervenciones y acciones institucionales asuman propiedades y características educativas. Considerando que se realizan esfuerzos en este campo desde múltiples frentes pero con acciones generalmente dispersas y con el fin de aportar con soluciones frente al el vacío de una Política Pública de Educación en Derechos Humanos es que se propone la construcción Red de Educación en Derechos Humanos.



Propósito de la Red[5]: la razón de ser de la red es la articulación y fortalecimiento de acciones de personas, organizaciones e instituciones, comprometidas con la educación en derechos humanos, creando estrategias y herramientas que permitan incrementar su impacto e incidencia política.

"Es mejor en solidario que en solitario" Oscar del Grupo Zancocho.

Programa de capacitación en derechos humanos.

Proceso derechos humanos y creatividad: trabajo con jóvenes de todas las edades.

La experiencia pedagógica del Proyecto "Consolidación de los Derechos Humanos y el Teatro de Ibsen" (2008-2012). Desarrollado con recursos del Gobierno de Noruega fue sistematizada en el documento "Educación en Derechos Humanos y la Creatividad: nuestra metodología", como uno de los productos finales creando un "ABC" para compartir con las y los lectores desde el objetivo y la metas: sus productos y principales hallazgos. Con un verdadero interés de brindar sostenibilidad a los resultados se realizaron dos procesos de capacitación a partir de este aprendizaje: compartirlo con funcionarios del Servicio Comunal estudiantil y desarrollar el proceso en dos centros educativos: Colegio de Zarcero y Escuela Luis Demetrio Tinoco en Los Cuadros de Goicoechea e incorporado como expectativa y aprendizaje en el Programa de Servicio Comunal/ MEP para lo cual se capacitaron a 58 docentes del Gran Area Metropolitana. Zarcero se mos-

5 **Participan:** *Marcela Carazo, María José Rodríguez, Melissa Romero, Manuel García, Jurinette Barrantes, de la Escuela República Argentina, Carmen María Castillo del PRIDENA- UCR, Oscar Zúñiga del Grupo Zancocho, Arturo Zúñiga de la Escuela Judicial, Kembly Arguedas del Departamento de Educación de Jóvenes y Adultos del MEP, Aylin Morera del Teatro Archipiélago, Rocío Quilis Dirección de Cultura del Ministerio de Cultura y Juventud, Miriam Calderón del Centro de Formación Juvenil Zurquí del Ministerio de Justicia, Suiyen Ramírez del INAMU, Persona Nuñez de Personas Sexualidades y Género y MULABI, Mario Céspedes, Red de Control Ciudadano.*

tró como un cantón con relativas oportunidades para su juventud, no así la comunidad de Los Cuadros en Goicoechea, la peor omisión de derechos para estos niños y niñas es que su vida futura pende del hilo llamado inequidad y exclusión porque los derechos asociados a ellos y ellas son tal vez 6 años de Escuela y la salud preventiva. En su entorno la felicidad y realización posee otros significados donde los Derechos humanos son una utopía.

Coordinación en el "Plan 200": año 2013.

En el marco de las actividades ya programadas por el MEP, se inscribió un curso de una semana sobre Servicio Comunal Estudiantil, en el cual la Defensoría se incorporó a apoyar en el desarrollo de contenidos atinentes al enfoque de Derechos Humanos.

El espacio aportó una síntesis de la metodología a 58 docentes, que coordinan los comités institucionales que dan seguimiento a los espacios de servicio comunal estudiantil.

En la primera sesión se introduce el tema de Educación en Derechos Humanos y enfoque de Derechos Humanos en la participación juvenil. Se busca desarrollar en este espacio, contenidos de Derechos Humanos con poblaciones específicas, como por ejemplo discapacidad, penal juvenil y VIH-sida. Específicamente en el contenido de jóvenes en conflicto con la ley, se aborda la Ley de Justicia Penal Juvenil, y la entrega técnica del material que se ha trabajado con las buenas experiencias del Juzgado de Cartago, y la mediación pedagógica construida para estos efectos.

Una segunda sesión se desarrolla el enfoque de Derechos de manera práctica, y en esa línea, se realiza una entrega técnica del documento "Educación en Derechos Humanos y la Creatividad: nuestra metodología", con el objetivo que se trabajen propuestas novedosas en la educación de Derechos Humanos. Se logró llegar a cerca 40 colegios de la Región Central.

Esta metodología permite que los y las estudiantes definan qué quieren hacer con la información, abriendo así un abanico de posibilidades. Algunas posibilidades son:

- Presentar una obra teatral u otra manifestación artística, a partir de lo aprendido en los talleres
- Ayudar a otros/as a montar una obra o manifestación artística
- Replicar y dar un taller: talleres de expresión artística o un taller con otros jóvenes (escolares o colegiales) con contenidos de interés.
- Elaborar un material, periódico, experiencias digitales, pizarra en centro educativo
- Otras: se consulta a cada grupo qué quiere hacer con la información recibida

A partir de la propuesta de los y las jóvenes, se valora el apoyo o acompañamiento que cada grupo requiere para la implementación de sus proyectos. Algunas alianzas posibles para esta coordinación son el apoyo de otras instancias de arte, como universidad o Taller Nacional de teatro.

Buenas prácticas para un derecho penal juvenil democrático y garantista, entrega técnica a las instituciones. La deuda con la juventud en riesgo persiste.



Massimo Pavarini destacado penalista italiano indica en su libro denominado Control y Dominación, que siempre en el fondo de cada reflexión criminológica existe esa reflexión acerca del Estado Social, porque ambos requieren de presentarse como garantía en caso de trastorno del proceso económico y de lo que encierra, de las situaciones de privilegio o de exclusión, de la desigual distribución de la riqueza, de la renta condicionada estructuralmente. Prevalece eso si el miedo o preocupación al desorden social por la amenaza al orden constituido. Por su parte Chang Mora un defensor público en Costa Rica indica que ninguna política se crea por una mano invisible, todas son producto del ejercicio del poder y que así hay que mirar la Ley de Justicia Penal Juvenil.

Una vez que el o la joven inicia un proceso de infracciones, se colocan en una situación de desventaja, fenómeno que se agrava para quien ha cometido una infracción legal, frente a la cual se debería activar un protocolo de intervención, en procura de un tratamiento integral que le permita procesar la situación en la que se encuentra, que lo impulse a pensar en positivo y a buscar formas "alternas" de solucionar el problema.

Por esta razón y con la firme convicción de que las personas menores de edad puede reconstruir su proyecto de vida si el Estado, la familia y la sociedad le dan la oportunidad, iniciamos la sistematización de la experiencia propositiva promovida por el Juzgado Penal Juvenil de Cartago, que debería ser replicada en otras zonas del país, para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad, en conflicto con la ley.

Por eso la Defensoría desarrolló un módulo sobre la Ley penal Juvenil que pretende llegar a la juventud, a la niñez para que se conozca, pero principalmente a todas aquellas personas involucradas en la educación y atención de la juventud para unir fuerzas para resguardar y procurar proyectos de vida de calidad. En ese sentido la sociedad civil y las instituciones tienen un papel muy importante para el bienestar de la población joven.

Una vez ejecutado el módulo de capacitación se realizó una entrega técnica a 72 personas representantes de alto nivel de las siguientes Organizaciones: UNESCO, PNUD, UNICEF,PANI, DNI Internacional, Centro Adulto Joven, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Salud, Fundación PANIAMOR, Ministerio de Trabajo, Casas de Justicia, Fuerza Pública, Gobernación y Policía, INA, PRIDENA, Poder Judicial, Municipalidades.

La Licda. Rebeca Herrera, Directora del Centro Penal Zurquí, manifestó como parte de esta entrega técnica que existen tres razones que hacen imperativa la socialización de la experiencia de la Red:

1. El éxito obtenido en la reducción del índice de reincidencia en las infracciones de las y los

jóvenes

2. La creación de conciencia sobre el valor de las y los jóvenes en los espacios que prestan servicio comunitario
3. Los efectos negativos que ocasiona el encarcelamiento de las personas, en especial de esta población

La experiencia sistematizada mostró que un sector importante de las y los jóvenes no encuentran una razón para sentir el "parte de" de la comunidad, de la familia, de un centro educativo, entre otros, por lo que su conducta de conflicto con la ley, pareciera que tiene como uno de los factores explicativos, la falta de oportunidades. Por esta razón, dadas las condiciones propias del dominio adulto así como de la dependencia económica del grupo familiar, unida a la precariedad de condiciones de vida, las y los jóvenes encuentran un espacio en la actividad delictiva.

Cuando nos enfrentamos a la reparación de los daños, la doctrina de la justicia penal juvenil confirma la necesidad de aplicar medidas específicas para la víctima, pero también para la o el joven que cometió el delito o la contravención, con el objeto de proveerle oportunidades de una vida digna, por su condición de persona sujeta de derechos.

De acuerdo a lo observado y lo reflexionado con las y los actores que participaron de esta sistematización, la adolescencia se alimenta de la cultura de la inmediatez, de la inestabilidad emocional, de la necesidad de conocer, experimentar y poner a prueba tanto la propia resistencia como los límites y las normas familiares y sociales. Por ello, un primer cambio apunta a reconocer su capacidad de tomar de decisiones de manera informada, y no solo a aprender de las actitudes represivas y la sanción por lo que hacen y no les parece bien a los padres o a los educadores, entre otras personas adultas.

Se encontró que a mayor nivel de exclusión material y emocional de las y los jóvenes en conflicto con la ley, existe mayor propensión a reincidir en la conducta delictiva. Así de cada diez jóvenes enviados a la cárcel siendo menores, nueve volvieron a delinquir antes y después de ser adultos. Por el contrario, de cada cien jóvenes procesados penalmente como menores, que no estuvieron privados de libertad por acogerse a alguna de las salidas alternativas que la Ley de Justicia Penal Juvenil permite, solamente dos reincidieron en el conflicto con la ley.

Este acercamiento a las autoridades de instituciones y organizaciones le posibilitó a la Defensoría abrir nuevos espacios de sensibilización, así se llegó a más de 60 adultos y cerca de 200 niños y jóvenes a sabiendas que el trabajo debe proseguir.





Proceso de formación de Promotoras de Derechos Humanos.

Durante el año 2013, la Defensoría continuó con el desarrollo del plan de capacitación que ejecuta desde el 2010 con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para la formación de mujeres promotoras de derechos. Esta capacitación está dirigido a dos grupos de mujeres migrantes nicaragüenses de los cantones de La Cruz y Liberia, Guanacaste.



El plan de capacitación en esta etapa incluyó varias actividades formativas y de proyección co-ejecutadas por la Oficina Regional de Chorotega del INAMU; la Dirección de Promoción.

En esta etapa del proceso, los talleres fueron diseñados y ejecutados dando un nivel mayor de profundización en la aplicación hipotética de casos o situaciones concretas a resolverse de acuerdo con la normativa vigente. Los contenidos fueron similares al año 2012 sólo que para este año se hizo énfasis en los procedimientos, en el ¿cómo? De manera que las mujeres pudieran ir construyendo su propia ruta crítica para la defensa y garantía de los derechos humanos.



La estrategia metodológica incluyó además abordaje de sus propias historias de vida relacionados con los derechos humanos para lograr una relación no sólo en el plano cognitivo sino también en el plano subjetivo y de sensibilización.

Además, se avanzó en la formulación conjunta de ¿qué es ser promotora de derechos? De manera que se pudo ir deslindando la función de las promotoras legales, su papel o su rol en la trasmisión de información a otras personas migrantes, la forma en que deben asumir la orientación, el acompañamiento, el enfoque y seguimiento de las diversas situaciones que en sus comunidades deben o pueden intervenir para propiciar el respeto y garantía de los derechos humanos.

Uno de los logros de este año, es que al finalizar la etapa, las grupos logran tener un mayor nivel de comprensión y apropiación de sus conocimientos y responsabilidades como promotoras, asumiendo más concientemente su protagonismo y su participación en la resolución activa de las situaciones de discriminación y violencia. Dibujos realizados por las participantes.

Derechos humanos y discapacidad.

En materia de discapacidad, se ha trabajado con funcionarias y funcionarios públicos, así como con familiares y grupos de personas con discapacidad. Además de revisar los alcances de la Ley 7600 y de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (ratificada por Costa Rica en octubre del 2008), se ha trabajado a nivel de sensibilización en la materia; hay una gran dificultad en integrar acciones que mitiguen las barreras arquitectónicas y de comunicación, entre otras; pero fundamentalmente sigue siendo un reto complejo, la eliminación de las barreras actitudinales en la población en general, que deje de percibir a las personas con discapacidad

como "pobrecitos", como el problema en el aula, la razón por la que se atrasa el bus por subir y bajar una rampa, o el estudiantado que dificultan el trabajo de docentes y administrativos en el sistema educativo, por su deber en la adecuación de los programas de estudio.

Muchos ejemplos de discriminación se han compartido en los talleres de capacitación, así como testimonios de lucha por hacer valer la ley. Destaca la labor de instancias que promueven programas de inserción de personas con discapacidad, por medio de oportunidades laborales y educativas, que han solicitado apoyo de la Defensoría para integrar un enfoque de derechos en la labor que desarrollan; igualmente la labor de familiares y profesionales comprometidos/as en la prestación de servicios de calidad, así como la posibilidad de denuncia de situaciones que vulneran los derechos de aquellas y aquellos socialmente vulnerabilizados. El acompañamiento de grupos organizados que se manifiestan y exigen sus derechos, que igualmente se han acercado a solicitar el acompañamiento por parte de la Defensoría, convencidos y convencidas de la legitimidad que ésto le puede dar a sus justificadas cruzadas contra la indiferencia.

Programa de Promoción y Divulgación de Derechos.

Comprende la celebración del XX Aniversario con el tema de Cambio Climático así como conmemoración de Efemérides en Derechos Humanos tales como el Día internacional de las mujeres, el Día internacional del Ambiente, las celebraciones patrias, el Día internacional de los Derechos Humanos, el día del niño y la niña. Día de la persona con discapacidad entre otras. La Defensoría incursiona en la formulación de dos campañas publicitarias, una contra el racismo en el deporte y otra contra la homofobia y lesbofobia.

Día 17 de mayo Día contra la homofobia, lesbofobia y transfobia.

En respuesta al Decreto Ejecutivo N°. 34399-S, en el que se establece el 17 de mayo como el Día Nacional contra la Homo-Lesbo-Trans fobia. Desde la Defensoría se realiza un llamado a las instituciones de gobierno, autónomas y semiautónomas, así como municipalidades, a emprender acciones para el cumplimiento de dicho decreto ejecutivo.

El 17 de mayo se convocó a una actividad para la conmemoración de este día, a la cual acudieron 76 personas. En el marco de esta conmemoración se realizó el lanzamiento oficial de la canción "Hombres" del cantautor nacional Titio Oses. La actividad se coordinó con el sistema de Naciones Unidas, ONUSIDA, así como con la Organización Colectiva por el Derecho a Decidir, en esa actividad la defensora manifestó:

Extracto del discurso de Ofelia Taitelbaum, 17 de mayo 2013.

¿Por qué hacemos odiosas clasificaciones entre las personas si lo realmente esencial es que somos todos y todas humanas?

… la lesbofobia, la homofobia y la transfobia pueden ser muy dañinos, puede destruir en tanto discrimina y lesiona los derechos de las personas de la diversidad sexual, lastima su dignidad con la cual nacemos y morimos. Además de que excluyen e intentan convertir a la sociedad en enemiga de un grupo de personas. La premisa básica es de estos grupos es: **mi razón será la tuya.**

Ahora bien, porqué nos preocupamos en esta Defensoría por este tipo de pensamientos homofóbicos?

…. Muchas veces ni siquiera se le acepta la hoja de vida para un trabajo a una persona, por solo la sospecha de que es homosexual, lesbiana y menos aún si es travesti o transexual. …. También puede ser que se le insulte, se burlen de estas personas, se haga chota, chistes groseros, pero lo que es peor se les niega su capacidad y potencialidad afectiva y en ocasiones se asume que su orientación sexual puede hacerlos inclinados a delinquir.

….muchas veces en vez de decir que persona más inteligente, que solidario, que trabajadora, que comprometida, vemos su sexualidad. Los y las aceptamos, condicionadamente, mientras no se metan conmigo indican, como si su misión de vida fuera hacia la perversión y la liviandad.

Al final de cuentas de lo que estamos afectados y afectadas es de un profundo autoritarismo que ordena y manda una única forma de ser, de pensar, de sentir y de actuar. Un único cuerpo, una única masculinidad, una única feminidad. Un autoritarismo que encajona….

Sirva la fecha para hacer un llamado a la Asamblea Legislativa para que en forma responsable se resuelva el vacío legal que señaló la Sala Constitución para reconocer los derechos de las parejas del mismo sexo. Un pueblo sabio protege a sus hijas e hijos, sin distinción…

Esta actividad masiva se complementa con actividades de capacitación sobre la temática tanto a grupos organizados como al Sector Público

Campaña contra el racismo en el deporte.

Varios jugadores de primera división se acercaron a la Defensoría en búsqueda de apoyo para emprender actividades contra el racismo en el deporte. Se propone una campaña que daría inicio con una conferencia de prensa en la cual estuvieron presentes futbolistas y autoridades de los equipos de futbol así como la Federación de futbol. La conferencia de prensa obtuvo los resultados esperados, la Defensora como vocera enmarcó la necesidad de unión entre entidades públicas, privadas, y el requerimiento de esfuerzos de organizaciones para iniciar un proyecto de sensibilización que tiene como finalidad erradicar las expresiones, insultos y motivos racistas, y hablará un poco de que se tratará la campaña.



Como seguimiento a lo propuesto en la conferencia se pretendió: **Enlazar a los y las seguidoras emocionalmente contra el racismo. Brindarles un orgulloso sentimiento de pertenencia y de que son mejores, que respetan al jugador por su habilidad, por su técnica sin importar su figura. Indirectamente deshonrar la posición racista.**

Ante el llamado permanente de la Defensoría a las autoridades de los clubes estos no respondieron al seguimiento de la Campaña como una acción en bloque e integrada y manifestaron que lo emprenderían cada uno con sus recursos.

Celebración del XX Aniversario de la Defensoría

La creación de la Defensoría estableció una garantía para la protección de los derechos e intereses de los y las habitantes frente a las acciones u omisiones del Estado así como de la promoción y divulgación de derechos. En virtud de la celebración del XX Aniversario, la Defensoría abrió sus puertas al escrutinio público mediante la consulta regional que se presentó con sus resultados en párrafos anteriores, también la institución realizó una actividad el 13 de noviembre en la cual se adscribió a la necesidad de abogar por mitigar el cambio climático. Asimismo celebró con un concierto en el cual hizo un llamado a la juventud costarricense a celebrar el aniversario institucional y el 10 de diciembre el día de los Derechos Humanos. El Concierto fue una actividad gratuita dirigida a estudiantes de secundaria representantes de diferentes instituciones educativas, adultos, docentes y con invitación de un grupo de personas con discapacidades múltiples. Por medio de la música y de la fuerza colectiva se celebró el **Día internacional de los Derechos Humanos**, transmitiendo la emoción, la idea y la motivación necesaria para que las personas jóvenes se fortalecieran en la defensa y el respeto de los derechos para todas las personas por igual. Se contó con el compromiso y aporte invaluable del INAMU, del Ministerio de Cultura y Juventud y de empresas privadas. Se contó con la asistencia de casi 400 personas.

Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida, edición 2013

El acto de premiación se llevó a cabo el viernes 11 de octubre en el Auditorio de la Ciudad de la Investigación de la UCR en el que se hizo patente que los derechos humanos y la calidad de vida requieren de la proyección social, el voluntariado y con la insistencia de promover proyectos sociales formulados desde las comunidades que solo contribuyen a incrementar la paz social.

La convocatoria logró llamar a más de 21 organizaciones o personas, entre ellas empresas, organizaciones e instituciones que cuentan con programas e iniciativas, cuya gestión ha permitido dar un giro positivo en las comunidades, que las presenten a partir de hoy y nos den la oportunidad de conocerlas y mostrarlas. Las y los ganadores fueron:

Categoría persona física: (compartido por dos personas): Fernando Vásquez Lizano, por su labor en la atención de personas con enfermedades terminales en la Región Chorotega, dando así la posibilidad de lograr la misma calidad de atención fuera el GAM.

Sergio Guevara Chávez, Por mejorar la calidad de vida de niños con paladar hendido.

Categoría Entidad pública: Unidad de Trauma del Hospital Nacional de Niños, por el desarrollo de una atención integral de niños y niñas que han sufrido un trauma como una forma de disminuir el impacto negativo en la salud.

Categoría Organización de la sociedad civil: Red de apoyo institucional, por gestionar medidas alternativas para la reinserción de los jóvenes en la sociedad.

Asociación costarricense de Alzheimer y otras demencias asociadas (ASCADA), pr promover el bienestar del paciente y sus cuidadores.

Estadísticas de promoción y divulgación de derechos

Se realizaron 134 actividades tanto de divulgación y capacitación en todo el territorio nacional. Especialmente en participación, gestión ambiental, derechos de las mujeres, derechos de los y las niñas, derechos asociados a las personas afrodescendientes y poblaciones indígenas. Derechos de las personas con alguna discapacidad.

Número de actividades	Actividades por tipo	Cobertura
105	Actividades de capacitación	3175
27	Actividades de divulgación	1588
Total		4763

La Dirección le ha dado prioridad a:

- Las actividades de **acceso a la justicia penal juvenil** así ha cubierto 220 personas con capacitación a educadores, fuerza pública, operadores y operadoras de justicia. La política criminal con respecto a la población juvenil no puede responder estereotipos y a una visión adulto céntrica. Llegar a todas aquellas personas con responsabilidades en la formación de la adolescencia es un reto para la Defensoría.
- Se realizó un trabajo de coordinación **con las direcciones regionales**, especialmente en retroalimentación de metodologías, trabajos conjuntos que acercaron la Defensoría a personas interesadas en la participación ciudadana, liderazgo en jóvenes y adultos mayores. Conjuntamente se ejecutaron más de 10 actividades con una cobertura de más de 300 personas.
- Otro tema de envergadura es el apoyo a la **gestión ambiental y al desarrollo sostenible** cuyo objetivo ha sido servir de soporte a la necesidad de coordinación interinstitucional en el Gran Área Metropolitana con el fin de lograr cuencas libres de contaminación como es la Cuenca del Rio Torres, la zona de la Ventolera y marginalmente colaborar en la cohesión social alrededor de la cuenca del Tárcoles, esta última no ha logrado reunir esfuerzos para el cumplimiento del denominado Voto Garabito. Se han realizado 31 acciones y se ha logrado convocar a la sensibilización a cerca de 200 personas entre sociedad civil e instituciones.
- La participación con información a través de la **Red de usuarias** ha realizado 43 actividades, con una cobertura de 376 personas y el logro de 3 cartas de petición ciudadana convenidas con la CCSS.
- **La población afrodescendiente** fue asumida a través de la investigación, la capacitación y los procesos de divulgación. Se realizaron más de 12 actividades, entre ellas destaca la investigación que dio origen a una publicación y un encuentro con planificadores institucionales con el fin de que se incorpore la perspectiva afrodescendiente en la toma de decisiones.

- En el marco de los procesos de educación y diálogo social, **se le dio seguimiento al Diálogo Nacional sobre VIH,** espacio orientado a construir consensos para desarrollar acciones concretas. Se enfocaron los esfuerzos en la coordinación de acciones con aquellas instancias encargadas de capacitar personal del sector salud, en la Fuerza Pública y en el Poder Judicial. Los contenidos de VIH, así como de estigma y discriminación fueron parte proceso de capacitación con el personal institucional; para esta iniciativa, se integraron esfuerzos de organizaciones no gubernamentales en conjunto con la Defensoría. Destaca la **capacitación directa sobre VIH** en el que la Dirección capacitó al 93 personas entre estudiantes y docentes, además la participación en el seguimiento al dialogo y la atención al VIH que ha logrado reunir por razones de coordinación tanto interna y externa a más 600 personas, los resultados del diálogo con el seguimiento de lo realizado promete efectivamente grandes cambios y compromete a la institución a continuar con las capacitaciones en virtud que las instituciones responsables –salud y educación- no presentan acciones coordinadas, sistemáticas y de amplia cobertura.
- Red de Educación en Derechos Humanos.

Principales actividades de divulgación masivas: Cobertura 1588 personas.

Actividad	Temas tratados	Participantes y público meta
Presentación Oficial del proyecto de Ley por Iniciativa Popular para las Uniones de Hecho de personas del mismo sexo.	Derechos pendientes de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero.	Organizaciones LGBT. Público en General.
Campaña Cero tolerancia al racismo: Conferencia de prensa lucha contra expresiones racistas en actividades deportivas	Derechos humanos e intolerancia racista en el deporte	Sociedad Civil, Funcionarios P.
Muestra artística de las y los jóvenes del Centro de Formación Juvenil Zurquí.	Creatividad y Derechos Humanos.	Jóvenes del Centro y miembros de la Red de Educación en Derechos Humanos.
Cine Foro con la Película "Gestación" en el Colegio Técnico de Moravia, Abelardo Bonilla.	Derecho a la Educación y Derechos en Salud Sexual y Reproductiva.	Estudiantes de Secundaria.
Cine Foro con la Película "Gestación" en el Colegio Técnico de Moravia, Abelardo Bonilla.	Derecho a la Educación y Derechos en Salud Sexual y Reproductiva.	Estudiantes de Secundaria.
Conmemoración del Día Internacional contra la homofobia,lesbofobia y transfobia.	No discriminación	Instituciones y sociedad civil
Premio Aportes a la Calidad de Vida. Edición XX!	Visibilizar el trabajo voluntario y comprometido con los derechos humanos	Instituciones involucradas en la organización del Premio. Público en general.

Feria Día Internacional del Consumidor, organizada por el MEIC	Participación Ciudadana	Sociedad civil
Feria de Información Ciudadana. Organizada por el IMAS.	Derechos Humanos, Legislación, Información Básica sobre la Defensoría	Público en General
Feria en Peñas Blancas tema mujeres migrantes	Migración	Sociedad Civil
Programa de radio "Voz de mujer".	Día Internacional de la Mujer. Violencia de género.	Radioescuchas
Feria sobre Participación Social	Participación Social	Población en General
Feria de Desarrollo Infantil, conmemoración del día del Niño e inauguración del CECUDI.	Derechos de la niñez.	Niños, niñas, adolescentes, padre y madres de familia.
Cine Foro	Sexualidad joven	Jóvenes
Feria adulto mayor	Adulto Mayor	Adultos mayores
Feria de la Salud en Santiago de Paraíso de Cartago	Entrega de información.	Personas asistentes a la Feria.
Feria Informativa, "Salvando nuestra calle" Organizada por la Fuerza Pública.	Derechos Humanos, Legislación, Información Básica sobre la Defensoría	Público en General
Marcha contra el Dengue	Mosquito del Dengue	Funcionario/as públicos y Sociedad Civil
Feria por la Paz	Día Internacional por la Paz	Sociedad Civil
Feria Alajuelita /Ministerio de Salud	Dia Internacional contra la no Violencia contra las mujeres	Sociedad Civil
Presentación del Informe sobre el seguimiento al Diálog VIH.	Derechos Humanos, VIH y discriminación.	Representantes de organizaciones e instituciones vinculadas en la respuesta al VIH
Concierto por los Derechos Humanos: "La juventud abraza la diversidad".	Derechos Humanos, Diversidad, Cultura y Juventud.	Personas jóvenes representantes de diversas organizaciones.

Dirección de la Defensoría de la Mujer

La Defensoría de la Mujer es la Dirección especializada que desde su creación, ha trabajado en la identificación y atención de los casos de discriminación y violencia que afectan directa o indirectamente el acceso y disfrute de las mujeres a sus derechos, logrando importantes avances en la materia a través de los años y asegurando su compromiso con el cumplimiento de las normas nacionales y los instrumentos del Derecho Internacional de los derechos humanos que incluyen, entre otros, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará).

En conjunto con los grupos y organizaciones de mujeres, la Defensoría de la Mujer ha implementado con perspectiva de género y de derechos humanos, la defensa, promoción y divulgación de los derechos de las mujeres mediante su participación en comisiones de trabajo, procesos de redacción e impulso a leyes y políticas públicas, acciones jurisdiccionales, seguimiento y fiscalización de compromisos y gestión pública, teniendo como eje central las necesidades y prioridades manifestadas por las mujeres a través de sus denuncias y necesidades evidentes.

Informe de seguimiento remitido por la Defensoría a la CIDH sobre Fertilización in vitro

En el año 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que la prohibición de la técnica de reproducción asistida Fertilización in vitro (FIV) en Costa Rica - emitida mediante la resolución N° 2306 de la Sala Constitucional marzo de 2000 - violenta los artículos 11.2, 17.2 y 24 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, Pacto de San José). En ese momento, la CIDH recomendó al Estado costarricense levantar dicha prohibición a través de la creación de normativa compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos, garantizar el acceso a las técnicas de FIV y reparar material y moralmente a las víctimas.

Ejerciendo las funciones propias de una Institución Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría ha instado al Estado costarricense a atender las recomendaciones de la CIDH, ha emitido dictámenes técnicos, ha brindado acompañamiento a las víctimas y ha realizado acciones de divulgación e incidencia a favor de levantar la prohibición que afecta a las y los habitantes, la cual constituye una violación de derechos reconocidos en los tratados de derechos humanos ratificados

por Costa Rica, así como una discriminación desproporcionada y una forma de violencia hacia las mujeres. Si bien las recomendaciones de la CIDH no ostentan el carácter de sentencia cuyo cumplimiento es obligatorio, es el resultado del análisis de la situación de los derechos humanos y un preámbulo a la posible demanda contra los Estados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Transcurrido el plazo definido por la CIDH sin que se concretara el levantamiento de dicha prohibición, el Estado costarricense fue demandado ante la Corte IDH y esta Defensoría, en ejercicio de sus competencias, presentó un Amicus Curiae[1] mediante el cual expuso que la prohibición atribuible al Estado costarricense constituye una forma de discriminación en los términos del artículo 1.1 y 24 de la CADH y que se violentan los derechos de las mujeres a igualdad y no discriminación, a una vida libre de violencia, el derecho a la salud, a la salud reproductiva y el progreso científico, a estar libre de interferencias estatales arbitrarias en el ejercicio del derecho a su vida privada y familiar y a fundar una familia, incumpliendo las obligaciones estatales de debida diligencia y de progresividad y no regresividad de los derechos humanos.

En diciembre del año 2012, la CIDH notificó la sentencia noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) y determinó que las parejas demandantes sufrieron una interferencia severa por parte del Estado costarricense en relación con el derecho a tomar decisiones sobre técnicas para procrear hijos e hijas. Señaló que la CADH prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas y sus familias al ser un derecho que tienen las personas a organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones y que el ejercicio de ese derecho es garantía de disfrute de la autonomía personal y el desarrollo de la personalidad.

Al determinar la responsabilidad del Estado costarricense por la violación de los derechos referidos, la Corte dispuso la obligación de: *"adoptar las medidas apropiadas para que quede sin* efecto con la mayor celeridad posible la prohibición de practicar la FIV *y para que las personas que deseen hacer uso de dicha técnica de reproducción asistida puedan hacerlo sin encontrar impedimentos al ejercicio de los derechos que fueron encontrados vulnerados en la presente Sentencia"* (El resaltado no es original).

Igualmente dispuso que:

> *"El Estado debe regular,* a la brevedad*, los aspectos que considere necesarios para la implementación de la FIV, teniendo en cuenta los principios establecidos en la presente Sentencia, y debe establecer sistemas de inspección y control de calidad de las instituciones o profesionales calificados que desarrollen este tipo de técnica de reproducción asistida.*
>
> *(…) la Caja Costarricense del Seguro Social deberá incluir la disponibilidad de la FIV dentro de sus programas y tratamientos de infertilidad en su atención de salud, de conformidad con el deber de garantía respecto al principio de no discriminación.*

1 La figura del *Amicus Curiae* –amigo de la Corte- constituye un informe que puede ser rendido ante los órganos de la CADH con el fin de brindar información o criterio técnico sobre la situación objeto de litigio. En el caso del Amicus de la Defensoría, el informe consiste en información técnica sobre las alegadas violaciones de los principios e instrumentos internacionales de derechos humanos en el contexto nacional.

El Estado debe implementar programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos, derechos reproductivos y no discriminación, dirigidos a funcionarios judiciales de todas las áreas y escalafones de la rama judicial. (El resaltado no es original).

En el caso del levantamiento de la prohibición, se ordenó al Estado informar en un plazo de seis meses –cumplidos en junio de 2013- sobre las medidas adoptadas para que las personas ya no encuentren impedimentos de acceso a la técnica. En cuanto a la disponibilidad en forma gradual de la FIV dentro de los programas y tratamientos de la CCSS, el Estado debe informar cada seis meses sobre las medidas adoptadas. En referencia a la regulación de los aspectos necesarios para la implementación, la Corte señala que debe hacerse a la brevedad y en cuanto a los sistemas de inspección y control de calidad, debe informar anualmente sobre la puesta en vigencia de esos sistemas. Asimismo, en diciembre pasado debía rendir un informe general de cumplimiento.

El acatamiento de las disposiciones de la CIDH, tal y como se señaló en el Informe del periodo 2012-2013, es obligatorio para los Estados Parte de la CADH y es de especial importancia que Costa Rica tome las medidas para atender la sentencia dentro de los plazos definidos.

La Defensoría estima importante reiterar la obligatoriedad de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH ya que se trata del Tribunal Internacional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que conoce y resuelve los casos de la Región y puede interpretar en forma auténtica los alcances de la Convención y otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos.

Las sentencias de la Corte IDH forman parte del bloque de constitucionalidad del país. Al respecto, la Sala Constitucional señaló:

> *"Tanto las sentencias como las opiniones consultivas vertidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos forman parte del parámetro de desarrollo de los derechos humanos en el plano regional. Bajo esta inteligencia, en atención a lo establecido en el ordinal número 48 de la CP (…) este Tribunal Constitucional estima que, incluso las opiniones consultivas emanadas de esa instancia regional son vinculantes en la interpretación y aplicación de los alcances, contenido y límites de los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Interno Costarricense* (Voto N° 6014-2006 de la Sala Constitucional).

Adicionalmente, la Corte IDH ha establecido obligaciones jurídicas de control de convencionalidad para los jueces y juezas de los Estados Parte al señalar:

> *"(…) cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin (…)"* [2]

Los Estados Parte no pueden oponerse al cumplimiento de las sentencias ya que las mismas son dictadas con base en la CADH suscrita por Costa Rica, a su vez, admitió la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Asimismo, le es aplicable la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que estipula su cumplimiento de buena fe y sin la posibilidad de utilizar razones de derecho interno para eludir obligaciones convencionales.

---

2 Aguado Alfaro y otros vs. Perú, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas, 24 de noviembre de 2006. En esta misma sentencia se desarrolla ampliamente el carácter de interpretación auténtica de la CADH ostentado por la Corte IDH.

La Convención Americana indica en su artículo 68:

1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.
2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Esta Defensoría inició un proceso de seguimiento ante los diversos órganos del Estado que tienen competencias para el cumplimiento de las obligaciones y, transcurrido el primer año a partir de la sentencia, presentó un informe ante dicho Tribunal que da cuenta de las gestiones de incidencia efectuadas y el estado del acatamiento de lo dispuesto.

Por medio del oficio número DH-0007-2013 de enero del 2013, la Defensoría solicitó a la señora Laura Chinchilla Miranda, Presidenta de la República, informar sobre las medidas que se tomarían para iniciar el cumplimiento de la sentencia de la CIDH.

Mediante oficio número DH-00155-2013 de marzo del 2013, solicitó a la señora Presidenta, informar sobre el texto que sería remitido como proyecto de ley para conocimiento de la Asamblea Legislativa en cumplimiento de la sentencia de la CIDH. En abril del 2013, el Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley que levanta la prohibición de la FIV en el país, el cual se empezó a conocer por medio de un trámite ordinario. Asimismo, se determinó que la indemnización ordenada por la Corte IDH ya había sido pagada.

Mediante oficio número DH-0020-2013 de enero del 2013, la Defensoría remitió ante el Ministerio de Comunicación, criterio técnico sobre los contenidos que en opinión de la Defensoría constituyen materia de reserva de ley y cuáles son susceptibles de ser regulados en un instrumento que puede ser asumido por el Ministerio de Salud de forma expedita y con criterio técnico, con el fin de incidir en el tipo de instrumento viable para cumplir con la resolución de la CIDH.

La Defensoría señaló, como contribución para el cumplimiento del Estado de la obligación de levantar la prohibición, una distinción entre los aspectos que podrían ser reglamentarios y los legales, considerándose como materia reglamentaria lo relativo a la técnica para los entes de salud públicos y privados a fin de garantizar la universalidad, consentimiento informado, visibilizar las diferentes etapas de la técnica FIV -como las preparatorias- ya que estas se han practicado durante años en Costa Rica en el marco de la disciplina médica de reproducción humana y sin necesidad de una ley específica. Asimismo, se considera de resorte reglamentario la determinación del personal calificado para realizar el procedimiento, procedimiento viable que debe realizarse en el laboratorio ajustado a estándares internacionales en relación con extracción y conservación de gametos, procedimiento de fertilización y transferencia embrionaria, procedimiento de habilitación de los laboratorios y sus prohibiciones, ligadas a las competencias del Ministerio de Salud.

También en seguimiento de la resolución de la Corte, la Defensoría participó en el **"Taller Validación Borrador Ley de Fertilización in Vitro"**, en el mes de febrero de 2013, convocado por el Ministerio de Salud con el propósito de incidir positivamente en dicho proceso.

Se consultó a la entonces Ministra de Salud, mediante el oficio DH-0332-2013, sobre el avance en relación con los reglamentos de Salud y si éstos estaban supeditados a la vigencia de la ley; obteniendo como respuesta que los reglamentos que están preparando efectivamente están sujetados

a la vigencia de la ley, por lo que no estarán siendo aprobados hasta entonces. En específico, en el oficio DM-8030 de setiembre del 2013 se señaló que: *"es nuestro criterio que la FIV no puede llevarse a cabo sin un marco regulatorio apropiado, de ahí que el Ministerio de Salud se verá obligado en fortalecer sus funciones de inspección, vigilancia y control en aquellos establecimientos de salud en los que eventualmente podría realizarse esta técnica de reproducción asistida, sin un marco regulatorio".*

En relación con la CCSS, la Defensoría consultó a la Presidencia Ejecutiva mediante el oficio DH-0329-2013, sobre el avance en relación con la disponibilidad dentro de sus programas de tratamiento de infertilidad en la atención de la salud, así como la atención psicológica de las víctimas.

En respuesta, la CCSS señala que a partir de la resolución de la Corte se avocó a realizar un diagnóstico, *"(…) que deberá ser presentado ante la Junta Directiva de la CCSS, para que sea ésta quien adopte a decisión de cual hospital asumirá de forma integral el tratamiento de la infertilidad y la aplicación de la técnica de FIV".* Finalmente, indica en su informe que *"(…) la aplicación de la técnica es materia de reserva de ley y que en tanto la Asamblea Legislativa no apruebe un cuerpo normativo que regule lo relativo, la caja se encuentra en imposibilidad de aplicar la técnica (…)".*

Recientemente, la CCSS dio cuenta en medios de información colectiva que con ocasión de la preparación de los servicios de Fertilización in vitro, está capacitando al personal médico.

En relación con la atención psicológica de las víctimas, esta Defensoría conoce el informe de cumplimiento emitido por la CCSS, indicando el registro de la asistencia de las víctimas a la consulta psicológica.

En cuanto a las responsabilidades del Poder Judicial, mediante el oficio DH-0330-2013 la Defensoría consultó a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el avance en relación con la implementación de programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos, derechos reproductivos y no discriminación dirigidas a las personas funcionarias judiciales.

La Presidencia de la Corte informó que se le encargó a la Escuela Judicial, instancia que solicitó la asesoría técnica de la Defensoría, iniciativa que posibilitado un trabajo que a punto de concluir.

Por otra parte, esta Defensoría efectuó un foro con la participación de personas expertas en derechos sexuales y reproductivos, reproducción humana y técnicas de reproducción asistida, las personas que requieren acceso a la técnica, representantes del sector de medicina y diputadas de la Asamblea Legislativa que abogan por la implementación de la FIV en el país.

En cuanto a las responsabilidades de la Asamblea Legislativa, actualmente se conoce en la corriente el proyecto de Fertilización in vitro que remite el Poder Ejecutivo, bajo el N° 18.738, el cual es asignado a comisión e inicia el proceso de discusión, sin que se tomara en cuenta la reflexión y el camino avanzado que se diera en el marco de los proyectos de FIV que le precedieron.

Por medio del oficio número DH-0357-2013 de junio del 2013, la Defensoría rindió criterio institucional sobre el proyecto de ley N° 18.738 "Ley de Fertilización in Vitro y Transferencia de Embriones Humanos", producto del taller de validación convocado por el Ministerio de Salud en febrero de 2013 e hizo incidencia a través de reuniones con las diputadas.

En julio del 2013, se presentó una nueva iniciativa: "Ley Marco de Fecundación in Vitro" bajo el expediente legislativo N° 18.824 y su discusión fue asignada a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, instancia en que se tramitan otros proyectos sobre la materia. En el mes de setiembre de 2013, dicha comisión rindió dos dictámenes afirmativos uno de mayoría y otro de minoría para que el proyecto se trasladara al Plenario Legislativo para su discusión.

En diciembre se iniciaron las sesiones extraordinarias en el Congreso y la convocatoria es efectuada por el Poder Ejecutivo. De los proyectos vigentes en la corriente legislativa, el único convocado fue el N° 18.824 el cual se enfrenta a un plazo reducido de discusión por el inicio receso legislativo, descanso que finalizó posterior a las elecciones nacionales que se celebraron en febrero de 2014.

A partir de las gestiones efectuadas y de la información recabada, la Defensoría concluye que se ha dado cumplimiento a elementos de la sentencia que no son los necesarios para garantizar el acceso a la técnica y en ese sentido, permanece vigente su prohibición. Adicionalmente, existen obstáculos para el levantamiento de la prohibición dentro de los cuales se encuentra la falta de comprensión del sistema regional de derechos humanos y el valor jurídico de las resoluciones del máximo órgano de la jurisdicción regional de derechos humanos.

Además, se han efectuado acciones que permiten tener un fundamento técnico para la elaboración de instrumentos –como es el caso del taller de validación realizado por el Ministerio de Salud en febrero de 2013, mas no se han acompañado de acciones políticas para el impulso del procedimiento legislativo que garantice la aprobación del instrumento necesario para la regulación de la técnica.

Finalmente, se ha evidenciado la existencia de acciones obstruccionistas por parte de diputados y diputadas que se oponen tanto al levantamiento de la prohibición de la técnica FIV, como a la obligación de cumplimiento de las sentencias emitidas por la CIDH. Dichas manifestaciones se han presentado tanto a nivel de los medios de comunicación, como en las intervenciones en el Plenario Legislativo y en las distintas comisiones en las que se han discutido las iniciativas de FIV.

Existe una polarización de los temas, particularmente en torno al estatus jurídico del embrión, que impide la discusión. A un año después de la notificación de la sentencia de la CIDH, las personas infértiles en nuestro país siguen sin el acceso a servicios que resuelvan su infertilidad y que garanticen el ejercicio de sus derechos de autonomía. Por ende, se mantiene vigente la interferencia arbitraria en la vida privada familiar de las personas y persisten claros obstáculos para el ejercicio de los demás derechos.

Hostigamiento Sexual

Investigación "El Hostigamiento Sexual en el sector público: Una visión cuantitativa y cualitativa para la incidencia en el acceso a la justicia administrativa"

La defensa y promoción de los derechos de las mujeres ha sido una prioridad para la Defensoría, por lo que la erradicación de las múltiples formas de violencia, tales como el hostigamiento sexual, ha constituido uno de los ejes estratégicos de la agenda de trabajo personal e institucional. Esta Defensoría realizó un análisis de la casuística interna para la identificación de indicadores y la articulación en una sola herramienta donde se encontraran recopiladas las consideraciones y recomendaciones más relevantes emitidas por esta Defensoría sobre el acoso sexual en el sector público educativo.

Se enfatizó en el MEP por ser la institución que presenta la mayor cantidad de casos que han venido en constante ascenso y cuyas víctimas son principalmente mujeres menores de edad. En ese momento, se detectó y denunció una gran cantidad de casos desestimados que inciden en la impunidad, en la credibilidad del sistema y que repercuten negativamente en el derecho a la justicia administrativa de las víctimas. Una vez obtenidos los resultados de la investigación, se convocó a la Comisión Interinstitucional de Hostigamiento Sexual que coordina la Defensoría de la Mujer con quienes se compartió la información, se validó y reflexionó sobre los resultados e interpretaciones y en cuyo espacio se contó con la participación de la experta del Comité de la CEDAW, Sra. Silvia Pimentel.

La información se obtiene de los expedientes que conoce la Defensoría y resueltos por la administración dentro del periodo 2008 al 2013. Para efectos del análisis estadístico se integra en un solo modelo los primeros 4 años (2008, 2009, 2010 y 2011), dado que la cantidad de procedimientos concluidos efectivamente por la administración durante el 2012 y 2013 es baja y no tiene todos los indicadores disponibles para su sistematización, por lo que no resulta comparable con el cuatrienio integrado en el solo modelo estadístico inicial.

En ese periodo de cuatro años se reportaron 857 casos y de ellos aparecen 626 casos como terminados y con resolución final reportada a la Defensoría de los Habitantes. Por consecuencia quedaron sin sistematizar y documentar 231 casos que permanecen activos en la vía administrativa.

Casos por año	Casos ingresados a la Defensoría	Casos reportados como cerrados en la Administración
2008	103	80
2009	113	101
2010	239	186
2011	402	259
Totales	**857**	**626**

Del total de casos cerrados, destaca el MEP con 177 expedientes (28.27%), el Ministerio de Seguridad Pública con 120 expedientes (19.17%) y la CCSS con 137 expedientes (21.88%). Por otro lado, los grandes ausentes son la Municipalidades.

La información documentada revela una concentración de las denuncias en el área metropolitana y particularmente en la provincia de San José con un 45%, lo que refleja la existencia de brechas entre lo rural y lo urbano.

Sobre la naturaleza de la resolución final de los procedimientos por hostigamiento sexual y su impunidad, se constató que un 44.7% de las denuncias interpuestas fueron absueltas (280 expedientes) y que un 15.81% fueron archivadas (99 expedientes), es decir en un 60.51% (379 expedientes) no se aplicó ninguna sanción. Este porcentaje representa una clara posibilidad de un altísimo indicador de impunidad y en el cual la debida diligencia del Estado debe mejorarse, a fin de aumentar la credibilidad de las víctimas en el sistema de justicia administrativo. Sobre todo si tenemos presente que estamos hablando de violencia contra mujeres menores de edad.

Naturaleza de las Resoluciones Finales.

	2008	2009	2010	2011	Total	Porcentaje
Absuelto	46	53	76	105	280	44,72%
Archivado	1	4	31	63	99	15,81%
Amonestación escrita	2	2	7	6	17	2,71%
Suspensión laboral de 1 a 3 días	4	2	2	3	11	1,77%
Suspensión laboral de 4 a 6 días	1	2	5	6	14	2,23%
Suspensión laboral de 7 a 10 días	5	10	14	7	36	5,80%
Suspensión laboral de 11 a 15 días	6	9	10	20	45	7,18%
Suspensión laboral de 21 a 30 días	3	3	2	21	29	4,63%
Suspensión estudiantil de hasta 30 días	1	0	0	0	1	0,15%
Expulsión de Centro Educativo	0	0	1	0	1	0,15%
Despido	11	15	38	25	89	14,21%
No indica	0	1	0	3	4	0,64%
Total					**626**	**100,00%**

Cabe destacar que solo el 12.46% (78 casos) se resolvió en el plazo de ley (3 meses), mientras que el 58.94% de los expedientes se resolvió entre 6 meses y 2 años (369 casos) y que el 7.83% (49 casos) se resolvió en un plazo mayor a dos años, situación que refleja el incumplimiento del principio de celeridad y seguridad jurídica.

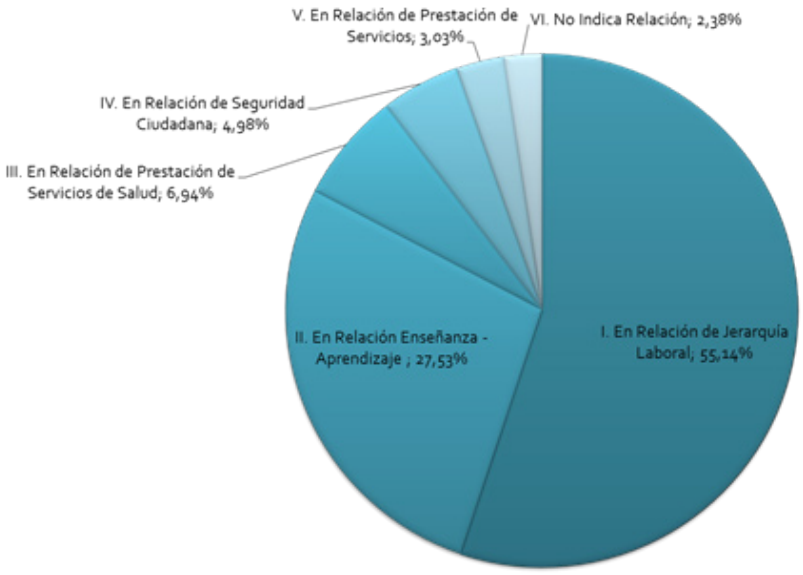
Adicionalmente, de manera preocupante como ya se ha mencionado, se ha venido dando un sostenido crecimiento en denuncias interpuestas donde las víctimas son mujeres menores de edad lo que visibiliza una doble vulnerabilidad por su condición de género y edad.

Edad de las Víctimas Femeninas						
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**Total**	**%**
Mayores de Edad	79	123	157	151	510	73,07%
Menores de Edad	3	1	59	118	181	25,93%
No Indica	0	0	0	7	7	1,00%
	82	124	216	276	698	100,00%

La mayoría de las personas denunciadas e investigadas son hombres (97.47%) y mayores de edad (99,99%), pertenecientes a la comunidad educativa, de manera tal que los hechos denunciados por hostigamiento sexual por la personas menores de edad se da en el contexto de relaciones asimétricas de poder, edad y género.

Dentro del universo de 633 personas investigadas por hostigamiento sexual3, se destaca que los cinco primeros en peso porcentual corresponden a compañero de trabajo, jefe, docente en el MEP, médico y oficial de policía, sumando conjuntamente el 83.55% del total de los casos analizados. Lo que confirma que el ejercicio de poder y las relaciones asimétricas con respecto a éste, son el elemento común del hostigamiento sexual.

Perfiles de las personas acosadoras según relaciones de poder



3 Se aclara que en varios casos investigados existe más de un hostigador.

En suma, los resultados de la investigación realizada dan cuenta que el hostigamiento sexual sigue siendo una conducta ejercida mayormente por hombres que violenta principalmente a las mujeres en muchos casos menores de edad y cuyos procedimientos gozan de altos índices de impunidad y dilación en el acceso a la justicia administrativa.

En la parte conclusiva de su investigación, la Defensoría prioriza en el MEP al destacar los principales obstáculos que enfrenta esta institución y al visibilizar las posibles claves para su mejoramiento, a saber:

- Pocos profesionales a cargo de una gran cantidad de denuncias.
- Falta de capacitación especializada en la materia frente a una alta rotación de personal.
- Limitados espacios infraestructurales tanto para la espera previa como para la audiencia propiamente.
- En la audiencia se observa la ausencia de herramientas para recabar la oralidad de los testimonios e intervenciones ya que no son grabadas, sino que todo es registrado y digitado directamente por la persona funcionaria que celebra la comparecencia.

La Defensoría considera que en el MEP existe violación al derecho a la confidencialidad y al principio *pro víctima* dentro del procedimiento por hostigamiento sexual, así como el derecho de no estar en contacto con la persona denunciada, máxime en caso de mujeres menores de edad, no se respeta, lo que afecta el acceso a la justicia administrativa de las víctimas y el cumplimiento del deber de la debida diligencia por parte del Estado.

Entre las principales recomendaciones emitidas por esta Defensoría dirigidas a las autoridades del MEP, las cuales son extensibles al sector público educativo y en general a todo el sector público, en la búsqueda por ajustarse a los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y a la especificidad del instrumento jurídico de la Ley contra el Hostigamiento Sexual, se encuentran las siguientes:

- Incluir la ponderación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y por edad, como análisis de contexto del hostigamiento sexual en todos los casos que se perpetren en el ámbito educativo, en la medida que este elemento es consustancial a la definición del hostigamiento sexual y de contexto.
- Ponderar la especificidad de la Ley contra el Hostigamiento Sexual para evitar que principios, procedimientos e instancias previstas en otros ordenamientos jurídicos les sean aplicados.
- Emplear el principio *pro víctima* en caso de persistir duda, producto del análisis de la prueba incorporada al proceso de conformidad con la Ley contra el Hostigamiento Sexual.
- Hacer uso de los instrumentos del Derecho Internacional de los derechos humanos y ejercer una tutela reforzada cuando la víctima es una mujer menor de edad.
- Evitar la revictimización al realizar las audiencias privadas en lugares no aptos para ese fin.
- No utilizar el instituto de la conciliación en materia de hostigamiento sexual.
- Mejorar la calidad de la gestión de la justicia administrativa mediante procesos de capacitación y sensibilización del personal responsable de la gestión disciplinaria.

- Considerar la independencia de la vía penal y administrativa sobre los mismos hechos, de modo que la continuidad del conocimiento de la administración se valore en cada caso concreto, eliminando la tesis restrictiva de cerrar los casos administrativos por estar en trámite en la vía penal.
- Tramitar los procesos ante denuncias por hostigamiento sexual de conformidad con el plazo legal ordenatorio establecidos por Ley Nº 7476 en apego al principio de celeridad y el principio constitucional a una justicia pronta y cumplida, bajo pena de incurrir en responsabilidad.
- Las autoridades competentes deben determinar las responsabilidades administrativas de las y los funcionarios que no cumplieron con sus deberes y generaron la prescripción de la resolución.
- Deben revisarse los protocolos diseñados para la atención de denuncias por hostigamiento sexual a fin de incorporar mecanismos de monitoreo que permitan medir su efectividad, así como medidas estandarizadas para mejorar las audiencias.

Indicadores de hostigamiento sexual: Proceso con el INEC

Producto de la sistematización de la información señalada en el punto anterior, se identificaron 11 indicadores que cuentan con la información disponible en los expedientes de hostigamiento sexual reportados a la Defensoría. Estos indicadores informan sobre el lugar donde ocurrieron los hechos y las brechas por zonas geográficas, las instituciones que conocen las denuncias, los tipos de cierre de los expedientes, las manifestaciones de hostigamiento sexual, la duración del procedimiento, la mora y dilación, de las víctimas por sexo vinculándolo con el género, la edad de las víctimas femeninas y masculinas, así como la visibilización de las personas menores de edad como parte del acoso sexual. Todo ello para finalmente contar con información relativa a las personas investigadas por puesto y relación jerárquica, lo que da cuenta de las relaciones de poder asimétricas existentes dentro la problemática de hostigamiento sexual en el sector público de nuestro país.

Una vez finalizada la citada investigación, la Defensoría inició gestiones ante el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), con el objetivo que esta información se convierta en indicadores nacionales que permitan hacer las lecturas necesarias sobre este tipo de violencia en el ámbito laboral y educativo, para la toma de decisiones y creación de política pública y finalmente repercuta en el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y discriminación.

El diseño de acciones para una Política de Mujeres con Discapacidad. Una agenda pendiente

En el último año, la Defensoría ha trabajado junto a las mujeres con discapacidad con quienes tiene una gran deuda, a dimensionar sus necesidades y recuperar sus voces en la priorización de los pendientes institucionales.

En el año 1996, Costa Rica adoptó por primera vez una legislación específica para dichas personas denominada Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad"[4]. La ley

4 Aprobada el 29 de mayo de 1996 y su Reglamento el 20 de abril de 1998, mediante el decreto 26.831-MP. Publicada en el Diario Oficial La Gaceta Nº 102 del 29 de mayo de 1996.

constituyó un avance para esta población, sin embargo no contempló las especificidades de las mujeres con discapacidad quienes por su doble condición de género y discapacidad, enfrentan una serie de limitaciones y discriminaciones particulares.

La Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FECODIS) reunió a las organizaciones de mujeres con discapacidad quienes solicitaron el apoyo de la Defensoría de la Mujer, con el objetivo de crear una agenda de demandas políticas como un instrumento de negociación que recoja las aspiraciones, intereses y necesidades de las mujeres con discapacidad para el logro y ejercicio de sus derechos como ciudadanas plenas de derecho.

Mediante la celebración de reuniones y talleres se logra perfilar el borrador de una propuesta de agenda que aporta elementos para el diseño de acciones concretas que posibiliten mayores condiciones para la inclusión y reconocimiento de la dignidad de las mujeres con discapacidad y así contribuir con los tomadores de decisiones y el direccionamiento de las políticas públicas pertinentes.

La Defensoría participó, apoyó y colaboró en los talleres de consultas que sirvieron de referencia técnica y metodológica para la creación del borrador del documento denominado "Agenda Política de Mujeres con Discapacidad -Rompiendo barreras", el cual constituyó un instrumento de demanda propositiva de cara a las elecciones del 2014.

Esta Institución continuará apoyando a las mujeres con discapacidad, a la vez que reconoce el esfuerzo de la FECODIS en la creación de espacios de reflexión y análisis sobre la situación de exclusión, desigualdad social y en general de la condición diferenciada en que viven las mujeres con discapacidad. Y dará seguimiento a los resultados de esta iniciativa.

Mujeres privadas de libertad

a. Frente a una Política de Género. Programa Nacional de Atención a las Mujeres Sujetas a Sanción Penal

Desde el año 2005, la Defensoría recomendó al Ministerio de Justicia y Paz la necesidad de instrumentos normativos concebidos desde la especificidad de las mujeres privadas de libertad. Lo anterior por considerar que el sistema penitenciario utiliza una norma de igualdad masculina sin considerar las diferencias existente con las mujeres. En concreto, se recomendó implementar una política penitenciaria específica para la población femenina privada de libertad mediante un abordaje técnico desde las condiciones, aptitudes, expectativas, necesidades y perspectivas de las mujeres. La Defensoría celebra la publicación del acuerdo N° 38139-JP con el que se modifican los artículos 52, 53, 54 y 55 sobre el trabajo penitenciario, en donde se define el Programa Nacional de Atención a las Mujeres Sujetas a Sanción Penal como unidad técnica y administrativa mediante la cual se brinda atención particularizada a dichas mujeres, de acuerdo con criterios técnicos y al principio de no discriminación.

La Defensoría reconoce el esfuerzo realizado por el Ministerio de Justicia en la creación del referido programa y se compromete a estar pendiente de su ejecución en aras la defensa de los derechos de las mujeres privadas de libertad.

b. Violaciones al derecho a la salud: Un problema persistente en el CAI El Buen Pastor

A través del tiempo las mujeres privadas de libertad han solicitado que se mejoren las condiciones de atención médica en un lugar donde las opciones para alcanzar asistencia médica se encuentra totalmente limitado a lo interno.

Este año no ha sido la excepción, la Defensoría ha recibido un sin número de quejas referente a varios temas entre los que destacamos los siguientes problemas recurrentes:

- Tienen una cita médica en el centro hospitalario, pero no la trasladaron porque no había oficiales ni vehículo disponible.
- Le prescribieron medicamentos y no se los entregaron a tiempo.
- No han recibido atención médica a pesar de haberla solicitado.
- Tiene una cita en la clínica, pero la sacaron tarde y no la atendieron.
- Ha solicitado a las personas custodias que la trasladen al área médica por sentirse mal, pero no la llevan.

La Defensoría ha recomendado a la Dirección de Adaptación Social y a la Coordinación Médica lo siguiente:

- Evaluar la contratación de personal de salud idóneo y suficiente que pondere las demandas de atención inmediata de las privadas de libertad.
- Implantar las medidas necesarias para que la persona profesional médica del centro penitenciario sea sustituida en caso de incapacidad o por ausentarse del centro de trabajo.
- Contar con un mayor número de profesionales en el área médica para que se cubra la demanda de la población del centro penitenciario en su totalidad.
- Brindar las condiciones laborales adecuadas para que las profesionales de la salud cumplan sus funciones adecuadamente.
- Crear las herramientas necesarias y eficaces para tramitar y cumplir con las citas médicas en la clínica u hospital donde las privadas de libertad tengan las citas y no las pierdan.
- Agilizar la atención medica de las mujeres privadas de libertad que se enlistan día a día con el personal de seguridad del centro.
- Crear las herramientas necesarias para que los medicamentos solicitados a la farmacia de la clínica u hospitales sean entregados a las privadas de libertad en el menor tiempo posible.

La Defensoría hace un llamado al Ministerio de Justicia y Paz para que vuelva sus ojos al Centro de Atención Institucional para mujeres y brinde soluciones contundentes a la problemática de la salud que año con año engrosan las denuncias ante violaciones de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad por parte del Estado costarricense.

c. Infraestructura: Reconociendo los cambios

La infraestructura del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor representa un problema que obedece a innumerables factores, desde los problemas por el deterioro por el paso de los

años, el deslizamiento del terreno en las cercanías del río Cañas y la sobrepoblación entre otros. Por esa razón el Ministerio de Justicia en los últimos años realizado importantes inversiones en infraestructura, obedeciendo la última de estas a la ha construido módulos nuevos para las mujeres privadas de libertad, remodeló el espacio de casa cuna, levantó fortines, construyó la cocina-comedor, levantó una nueva oficialía, creo espacios nuevos para la visita íntima y recientemente por orden de la Sala Constitucional, se construyeron comedores para la población en razón de emplearse los existentes como cuartos debido a la sobrepoblación.

Las construcciones enumeradas parecieran muchas; pero también, fueron muchos los años en los que al Centro recibió un mantenimiento inadecuado o no lo recibió del todo. Ante la evidente violación a los derechos humanos de estas personas, la Defensoría desde sus competencias ha acompañado la demanda por mayor y mejor infraestructura que desde el Centro han planteado tanto las mujeres privadas de libertad como las personas funcionarias

Para el año 2014 se espera la ejecución de una consultoría para el estudio, permiso, diseño y construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del Centro y la elaboración de formularios y regencia ambiental para trámites ante SETENA para la construcción de la Unidad Médica del Buen Pastor, según la planificación presentada a la Institución. Sin embargo, la Defensoría considera necesario que las autoridades del Ministerio presenten atención a las necesidades que infraestructura tienen los talleres del Centro, los cuales se encuentran en condiciones deplorables y son vitales como fuente de trabajo para las mujeres privadas de libertad.

Paridad como medida especial en la participación política y social de las mujeres

a. Deuda con la representación femenina en la Asamblea Legislativa: Periodo 2014-2018.

Las elecciones presidenciales celebradas en febrero de 2014 constituyen las primeras en las que el país debe aplicar la paridad establecida en el Código Electoral que consiste en una medida especial para garantizar el acceso y presencia de las mujeres en los puestos de elección popular.

La paridad es una disposición que garantiza la igualdad de participación de hombres y mujeres en el ámbito político para resguardar la representación de las mujeres en los procesos de dirección y toma de decisiones sobre los asuntos nacionales. Es un mecanismo democrático que favorece no solamente la visibilización de las mujeres como mitad de la población, sino que también propicia un cambio importante en la visión de cómo y quiénes ejercen el poder para dejar atrás otros tiempos en los que solamente los hombres podían optar por una diputación o la presidencia del país.

La Defensoría ha señalado que la paridad debe ir acompañada de medidas que solucionen problemas relacionados con el encabezamiento de género en las papeletas de cada provincia en tanto, al no existir el mecanismo, no se garantiza que las mujeres encabecen las listas y en consecuencia, accedan efectivamente al puesto. Actualmente, sólo los partidos políticos que han generado ese mecanismo a nivel interno, pueden garantizar la presencia paritaria de hombres y mujeres en la Asamblea Legislativa.

Durante los últimos dos períodos constitucionales la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa se mantuvo en 38.6%. Este año, según la información brindada por el Tribunal

Supremo de Elecciones, los hombres representan el 68% de la Asamblea Legislativa y las mujeres el 32%.

La Defensoría estima que persiste una deuda que debe ser honrada por los partidos políticos y el Tribunal Supremo de Elecciones en el momento de conformación de las listas de puestos elegibles, respetando un encabezamiento de género alterno por provincias por ejemplo con el fin que al resultar electas las personas que ocupan los primeros puestos el resultado incluya un número paritario de hombres y mujeres, sin que estas últimas queden relegadas a posiciones en la lista que no resulten electas. Si todas las personas que encabezan las listas son hombres, solamente es posible garantizar la elección de éstos.

En relación con el Poder Ejecutivo, la Defensoría celebra el anuncio del recién electo señor Presidente quien se compromete a conformar un gabinete paritario que además incluye a personas jóvenes. Esta Defensoría brindará seguimiento a los nombramientos que se efectúen a fin de rendir el informe correspondiente.

b. Paridad de hombres y mujeres en la integración de juntas directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas. Importante avance avalado por la Sala Constitucional.

En diciembre de 2010 se publicó la Ley N° 8901 *"Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas"* la cual contiene medidas especiales tendientes a garantizar la participación de las mujeres en posiciones de ejercicio de Poder en coherente cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como desarrolla reglas para la representación paritaria en las juntas directivas de esas organizaciones. Con ello, la sociedad civil contribuye, de manera concreta, en la incorporación de las mujeres en la vida empresarial y en el acceso a los puestos de dirección en el sector privado.

Con el fin de anular la norma, algunos sindicatos en conjunto con la unión de cámaras y asociaciones del sector empresarial privado presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional lo que provocó que se suspendiera su implementación a partir de inicios del año 2011. La Defensoría presentó una coadyuvancia con el propósito de salvaguardar la vigencia de la normativa y con ello garantizar la incorporación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y favorecer al desarrollo de una ciudadanía plena.

En el mes de abril del presente año, en una resolución que constituye un importante avance para los derechos de las mujeres en Costa Rica, la Sala Constitucional declaró sin lugar la acción al coincidir con los argumentos presentados por esta Defensoría al señalar que la norma no atenta contra el principio a la libertad, el derecho a la igualdad, la libertad de asociación, la libertad sindical o los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Las y los Magistrados reconocen la responsabilidad del Estado y de la sociedad de garantizar el acceso de las mujeres a los espacios de decisión tanto en la vida pública como en la empresarial. Estos derechos han sido resguardados en instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos de la Mujer.

Salud de las Mujeres

a. Las condiciones diferenciadas entre las mujeres migrantes y refugiadas profundizan la violencia y la discriminación.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) tiene como objetivo primordial la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, existen situaciones de desigualdad entre las mujeres que las impactan de manera diferenciada conforme a su situación particular. Por ejemplo, no es comparable la vivencia de una mujer nacional con la de una extranjera o entre una mujer indígena y una afrodescendiente. Tampoco resultan comparables las experiencias entre las mismas extranjeras, ya que el proceso migratorio presenta matices diferentes según la condición particular de cada mujer migrante.

Las mujeres migrantes y refugiadas sufren situaciones de desigualdad y violencia según su condición migratoria o de documentación. Contar con la documentación vigente o estar regularizada en el país les permite tener acceso a mejores oportunidades de trabajo, acceso a la salud, a la justicia, a una pensión alimentaria, a denunciar la violencia intrafamiliar, entre otras; mientras que las mujeres que se encuentran en condición migratoria irregular o indocumentadas en el país, la posibilidad de denegación de sus derechos se exacerba. Algunas de las acciones realizadas en el presente período para garantizar los derechos de las mujeres migrante y refugiadas fueron:

Denegatoria de la atención prenatal a mujeres migrantes embarazadas. Un tema recurrente. La Defensoría inició una investigación de oficio[5] con ocasión de la disposición emitida por el Área de Coberturas del Estado de la CCSSI, que denegaba la atención prenatal a las mujeres extranjeras embarazadas que se encuentran indocumentadas.

Se constató la negación de la atención prenatal a embarazadas indocumentadas con base en dicha Circular la cual estuvo vigente del 31 de octubre del 2012 al 10 de mayo de 2013, lo que se traduce en una discriminación al violentarse la protección especial de las mujeres en estado de gestación, sus hijas e hijos, establecida tanto en instrumentos internacionales de derechos humanos como nacionales.

La Defensoría consideró que la denegatoria de la atención prenatal a estas mujeres atenta contra el derecho a la salud y a la vida de la madre gestante y el nasciturus, al colocarlos en una situación de alta vulnerabilidad y riesgo que se exacerba con la condición de pobreza generalmente presente en estos casos.

Si bien es cierto la Defensoría consultó a todos los Hospitales y Centros de Salud de la CCSS sobre la existencia de alguna muerte materna de mujeres extranjeras en el 2012 e inicios del 2013, algunos centros de salud indicaron que no se llevan registros desagregados de muertes de mujeres documentadas o indocumentadas o simplemente no respondieron. Lo anterior, a pesar de la existencia del Reporte "Indicadores Básicos sobre la Situación de Salud en Costa Rica del 2012"[6], en el cual se indica que en ese año se presentaron 16 muertes maternas sin que se pueda determinar cuántas de éstas son extranjeras.

En suma, la denegación de la atención prenatal de las mujeres migrantes embarazadas en situación migratoria irregular o de indocumentación continúa siendo un tema recurrente en las

5 Solicitud de Intervención N° 127733-2013.

6 Oficina Panamericana de la Salud. Ministerio de Salud de Costa Rica. Indicadores Básicos: Situación de Salud en Costa Rica, 2012.

consultas que recibe la Defensoría de la Mujer. En el año 2003, esta Defensoría recibió una serie de denuncias por la negativa de la atención prenatal a mujeres extranjeras por parte de la CCSS con base en la Circular N° PEO-224-03 del 30 de enero de 2003, en la cual se disponía que las personas que se encuentran al "margen de la ley" sólo podrían recibir los servicios de la CCSS en casos de emergencia.

Preocupa a la Defensoría que pese a que en aquella oportunidad se dejó sin efecto la citada circular al comprobarse que violentaba la normativa nacional e internacional de protección a la mujer embarazada y al nasciturus, varios años después se incurre nuevamente en la violación a los derechos de dicha población. Por ello, se consideró imperativo que las autoridades de la CCSS tomen las medidas pertinentes para que esta anomalía no se vuelva a presentar y se recomendó que en el futuro la emisión de circulares por parte de la Jefatura de Coberturas del Estado de la CCSS en las que se encuentre de por medio derechos fundamentales de las mujeres embarazadas, - independientemente de su nacionalidad, aseguramiento, situación migratoria o documentación- obligatoriamente sean revisadas de previo por la Dirección Jurídica de esa Institución, a fin de no poner en riesgo obstétrico a las mujeres embarazadas, a sus hijos e hijas.

b. Violencia obstétrica: una forma de violación a los derechos humanos y reproductivos de las Mujeres.

Recientemente, se ha conceptualizado la violencia que viven las mujeres embarazadas en los centros de salud públicos y privados como *violencia obstétrica*. Ésta es una forma de violencia de género que sufren las mujeres en el ámbito de la atención del embarazo, parto, puerperio y lactancia y consiste en acciones como la no atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas, el disponer del cuerpo de las mujeres al aplicarles medicamentos y usar técnicas de aceleración del parto sin su consentimiento.

Bajo este concepto se incluye la práctica de cesáreas existiendo condiciones para el parto natural así como la violación del derecho que le asiste a las mujeres embarazadas a estar acompañada, antes, durante y después del parto, de conformidad con los instrumentos internacionales que garantizan los derechos sexuales y reproductivos y en la normativa nacional, a saber el artículo 76 del Reglamento de Salud de la CCSS.

Constituye también violencia obstétrica la no disposición de equipamiento, personal médico y de enfermería o cualquier elemento que pongan en riesgo la vida y la salud de las mujeres y de sus hijos e hijas.

En el ámbito internacional, la violencia contra las mujeres es reconocida como una forma de discriminación que impide el goce de los derechos humanos y de libertades fundamentales de las mujeres en condiciones de igualdad. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará) define la violencia contra la mujer como "*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado*[7]".

Desde el inicio de actividades de la Defensoría, se han recibido diversas denuncias relacionadas con la mala prestación en los servicios de ginecología y obstetricia de los hospitales, entre ellas, atención de las mujeres en los pasillos de los hospitales por falta de espacio en los salones,

7 Artículo 1. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar la Violencia en Contra de la Mujer "Convención de Belém do Pará.

violación al derecho a la privacidad, largas filas, esperas interminables, falta de equipo para la realización de estudios ginecológicos e incluso maltrato por parte del personal hacia las pacientes con regaños, ofensas y hasta culpabilización. Lo anterior sin que a la fecha, se haya logrado superar en su totalidad las deficiencias puntualizadas por la Defensoría ante la Caja Costarricense de Seguro Social.

Otra investigación llevada a cabo por esta Defensoría, que da cuenta de este tipo de violencia que son objeto las mujeres embarazadas se realizó con respecto al Hospital de las Mujeres "Adolfo Carit Esna" [8], en la que se constataron una serie de denuncias relacionadas con la atención especializada que se brinda en dicho nosocomio. SE observó que las mujeres embarazadas no están acompañadas por una persona de su confianza antes del parto, durante la labor y en el período posterior al mismo. De igual manera, se encontraron múltiples irregularidades que amenazan la atención integral que brinda el hospital a las usuarias de escasos recursos de la zona, tales como la no disposición de monitores fetales por encontrarse bajo llave, disponibilidad de una solo persona profesional en perinatología para atender a toda la población, así como la carencia de especialista en cirugía durante el horario vespertino, fines de semana y feriados, lo que se traduce en un riesgo para la vida de las usuarias mientras son trasladadas a otro hospital de la ciudad.

Asimismo, la Defensoría tuvo conocimiento de instrucciones giradas para que la esterilización quirúrgica en el pos-parto inmediato se realizara únicamente en casos en que, según criterio del médico, se presente una emergencia o una situación de riesgo de la paciente.

El Hospital de las Mujeres fue creado con el objetivo de otorgar a la mujer embarazada de escasos recursos una atención obstétrica especializada conforme a su especificidad[9], por lo que para la Defensoría es de suma importancia la atención integral a las mujeres en relación con los padecimientos propios de su género y que debe brindar dicho nosocomio. Por ello, se emitieron una serie de recomendaciones a fin que se respete el derecho la autonomía reproductiva, el consentimiento informado, el derecho al acompañamiento antes, durante y después del parto, así como el derecho a una maternidad sin riesgo con servicios de alta calidad, derechos que deben constituirse en una prioridad para las autoridades del Hospital de las Mujeres.

Actualmente, la Defensoría se encuentra investigando una denuncia[10] en la que se da cuenta del traslado de seis mujeres embarazadas a término, sentadas en una pequeña camilla de una ambulancia en un viaje que tardó seis horas, sin las mínimas condiciones de seguridad ni resguardo de su consideración a su condición de embarazo.

Ante la carencia de un especialista en ginecología, en el Hospital Tony Facio de Limón se determinó el traslado de las seis mujeres al Hospital Dr. Rafael Calderón Guardia, sin embargo al llegar a su destino el centro hospitalario capitalino no las admite, por lo que son trasladadas al Hospital Max Peralta de Cartago donde son nuevamente rechazas. Finalmente, las mujeres son trasladadas y atendidas en el Hospital William Allen de Turrialba, lo que sin duda alguna constituyen un claro ejemplo de la violencia obstétrica que sufren las mujeres gestantes en nuestro país.

8 Solicitud de Intervención N° 101251-2012-SI.

9 Ministerio de Salud. Instituto Nacional de las Mujeres. Caja Costarricense de Seguro Social. Hospital de las Mujeres Adolfo Carit Eva. "Modelo Integral de Atención de la Salud de las Mujeres: Una propuesta para su construcción. Julio de 2001.

10 Solicitud de Intervención N° 135530-2013-SI.

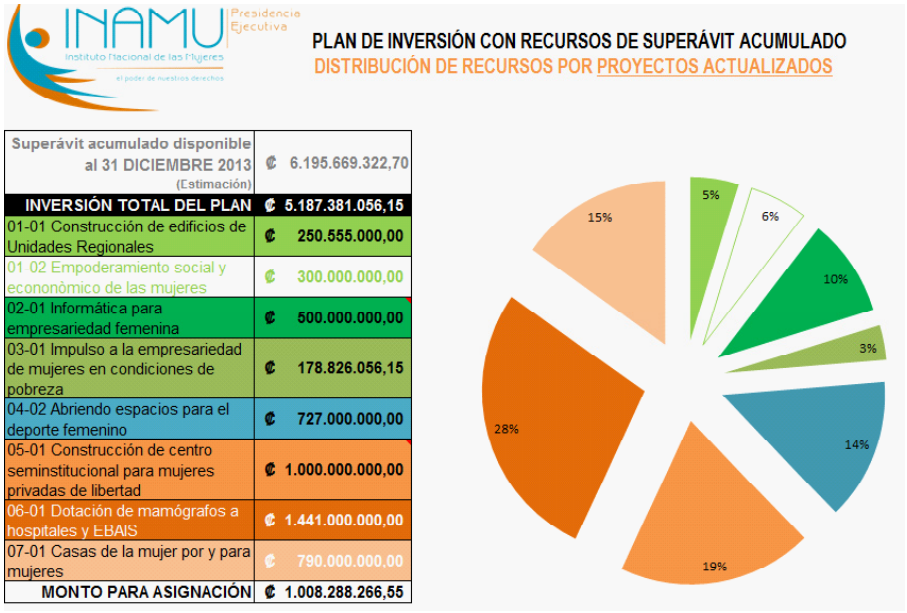
Seguimiento al INAMU: Superavit. Algunas consideraciones.

Esta institución ha venido dando seguimiento a las ejecuciones presupuestarias del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) con el objetivo de verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de esa Institución. Durante el seguimiento brindado, se tuvo conocimiento de la Auditoría de carácter especial que realizó la Contraloría General de la Republica a la liquidación presupuestaria de dicha institución.

En el Informe N° DFOE-SOC-IF-11-2013 correspondiente al año 2012, la Contraloría determinó que el INAMU acumulaba un superávit de ₡ 7.237.730.4 miles, constituyendo el 50,50% a diciembre de 2012, incumpliendo los principios establecidos en las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos. Esta situación refleja la ausencia de un proceso de planificación técnicamente elaborado que coadyuve en servicios oportunos de calidad para la población meta, en este caso, las mujeres que se encuentran en extrema pobreza y estado de vulnerabilidad.

Como resultado de la atención a las disposiciones giradas por la Contraloría al INAMU para la toma de medidas necesarias a fin de mejorar la ejecución presupuestaria y la reducción del superávit acumulado, en sesión ordinaria de la Junta Directiva del INAMU celebrada en enero del 2014 -Acta N° 03-2014– se elaboró un Plan de Inversión con Recursos del Superávit Acumulado en el que se determinó la utilización de ₡ 5.187.381.056,15 mediante la distribución de recursos por Programas y Proyectos Actualizados.

Sobre los Proyectos, específicamente se determinó el siguiente Plan de Inversión[11]:



Derivado del proceso de seguimiento, la Defensoría realizó al INAMU varias consultas sobre la distribución de los recursos por proyectos a fin de verificar la garantía del cumplimiento de los objetivos institucionales en el avance de los derechos de las mujeres y la superación de la pobreza.

11 Sesión de Junta Directiva del INAMU. Acta N° 03-2013, sesión ordinaria del 29 de enero del 2014.

Se consultó sobre la atinencia de los proyectos presentados y si estos se ajustan tanto a los objetivos del INAMU como del ente receptor, en este caso el Ministerio de Justicia, la CCSS, varias ONG y fundaciones; así como los criterios técnicas y legales que se tomaron en consideración en cada uno de los proyectos. Sobre el punto 06-01 referente a la dotación de mamógrafos a hospitales y EBAIS, la Defensoría solicitó que se le informara si para la ejecución del proyecto se valoró el "Estudio de Priorización en la Distribución de los Servicios de Mamografía" realizado por la CCSS para determinar el centro de salud al cual va dirigida la donación, de manera que se garantice que se cuenta con la infraestructura y el personal técnico y médico requerido.

La Defensoría continuará brindando seguimiento a este asunto, a fin de verificar que la ejecución del superávit se realice de conformidad con los objetivos establecidos en la Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley N° 7801.

Una Agenda País en los Derechos Humanos de las Mujeres trabajo en conjunto con las mujeres.

La Defensoría de la Mujer realizó una construcción de retos y desafíos a partir de la revisión de las denuncias recibidas y con base en las obligaciones estatales en materia de discriminación, concretamente en relación con las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de las recomendaciones del Comité de dicho instrumento.

El resultado de esa labor ha sido una Agenda País publicada a finales del año 2011 que incluye el trabajo pendiente en materia laboral, acceso a la justicia y salud sexual y reproductiva, con recomendaciones concretas en esos temas. La Agenda ha sido entregada a las instancias gubernamentales responsables de los temas con el propósito de concertar acciones para el avance de los derechos de las mujeres y también ha sido fuente de información técnica oportuna para las organizaciones de mujeres. Adicionalmente, es un instrumento importante para la rendición de cuentas que el Estado costarricense deberá presentar a través de informe país ante el Comité de la CEDAW.

Con ocasión de la finalización del año 2013 y de cara al inicio de un nuevo periodo de Gobierno 2014-2018, la Defensoría convocó a representantes del movimiento de mujeres con el objetivo de compartir sobre los avances y obstáculos enfrentados en relación con las prioridades agendadas, así como para la construcción de nuevas rutas y estrategias para continuar con el trabajo conjunto.

El encuentro efectuado contó con la participación de activistas y expertas independientes, así como con las expertas representantes de organizaciones no gubernamentales como CEFEMINA, Colectiva por el Derecho a Decidir, Alianza de Mujeres, MULABI, CEJIL, Asociación Demográfica Costarricense, Red Feminista contra la Violencia hacia las Mujeres, Centro de Mujeres Afrodescendientes, LIMPAL, FECODIS, PROCAL, Agenda Política de las Mujeres, de los centros de estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Estatal a Distancia y de las instancias encargadas de la materia en la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Electricidad.

La actividad se constituyó en un espacio de reflexión sobre la agenda de retos y pendientes a partir de las denuncias de las mujeres sistematizadas desde la Defensoría y en el cual se expuso

el seguimiento brindado a proyectos legislativos, implementación de política pública y la gestión de servicios que deben garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos.

Con base en los aportes de todas y cada una de las participantes del encuentro, se determinaron estrategias y metodologías de trabajo conjunto sobre los pendientes identificados y se establecieron acuerdos para la atención de los temas.

Dentro de los ejes que serán atendidos en conjunto se encuentran violencia patrimonial específicamente pensiones alimentarias y derechos sexuales y reproductivos. En relación con el tema de pensiones alimentarias, la Defensoría ha llevado a cabo una labor de incidencia continua e interlocutora entre las mujeres civilmente organizadas y las autoridades judiciales y del Ministerio de Seguridad Pública, a fin de agilizar el trámite de las órdenes de apremio corporal por concepto de violación al derecho alimentario.

Con ocasión del seguimiento a los pendientes señalados en la Agenda País, se creó un espacio interinstitucional y sociedad civil en materia de pensión alimentaria donde se valoran cambios que beneficien a las mujeres acreedoras alimentarias, tales como un juez de ejecución de la pena especializado, la ponderación de un beneficio a los deudores alimentarios privados de libertad de acogerse a un programa de trabajo fuera del centro penitenciario una vez cumplido el primer mes de encierro, así como la creación de un mecanismo de coordinación interinstitucional de referencia de casos de imposible cobro al Instituto Mixto de Ayuda Social. Todas iniciativas consensuadas que la Defensoría brindará seguimiento mediante una participación activa en la comisión creada al efecto.

En relación con derechos sexuales y reproductivos, la Defensoría lidera el seguimiento al levantamiento de la prohibición de Fertilización in vitro y, como parte de los acuerdos elaborados, la Defensoría convocará a la Comisión de Derechos Sexuales y Reproductivos para definir las acciones concretas para el trabajo con las nuevas autoridades gubernamentales.

A través de estrategias conjuntas será posible el avance contra la violencia y la discriminación, la implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y el posicionamiento de los temas vigentes en la Agenda País.

Incidencia Internacional. Capacitación y Logros de la Agenda de Transversalización de Género. Un Proceso.

En el marco de la Red de mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) se logró un proyecto de cooperación con la Agencia Alemana de Cooperación GIZ, el cual consiste en apoyar a cinco Defensorías Regionales que tuvieran liderazgo en el tema de los Derechos de las Mujeres. Costa Rica fue favorecida con el convenio de cooperación a través de un proceso de capacitación que tuviera como resultado y compromiso el diseño de una política de Transversalidad de Género para la Defensoría.

El proceso denominado Paso a Paso inició con la designación de tres personas que fueron consideradas como agente de cambio con representación al más alto nivel del Despacho, ámbito administrativo y del área especializada de Mujer, a fin de recibir capacitación e iniciar la ejecución del proceso. Para ello se designó al Defensor Adjunto, al Directora administrativo y a la Directora de la Defensoría de la Mujer.

El primer paso fue la elaboración de un diagnóstico institucional que posibilitó la determinación de las fortalezas y debilidades internas y externas a nivel institucional, mediante la definición desde la ubicación de las mujeres usuarias y funcionarias hasta las alianzas estratégicas existentes para el trabajo en género.

El segundo paso fue la elaboración de propuestas que permitieran solventar los obstáculos evidenciados, constituyendo los principales la calidad de la información desagregada por sexo, los cambios culturales internos y la ausencia de una política que transversara las necesidades de las mujeres en todo el quehacer institucional.

El tercer y último peldaño del proceso consistió en la elaboración de la política, con la clara identificación de ejes, acciones, responsables y programación, en el marco de las posibilidades institucionales.

Esta política[12] parte del convencimiento que las desigualdades no desaparecen por sí solas, por lo que se requieren acciones concretas orientadas a visibilizarlas, disminuirlas o eliminarlas. Sul objetivo es incidir en cambios cualitativos y cuantitativos internos de una cultura institucional que posibilite el cuestionamiento y readecuación de la estructura interna para avanzar hacia la igualdad de género, mejorar las condiciones de trabajo y ambiente laboral y propiciar cambios en elementos externos que posibiliten la atención y abordaje de las necesidades de defensa y promoción de las mujeres de manera diferenciada, para el avance de sus derechos.

El diseño de esta política es a cinco años plazo de manera que coincida con el plazo quinquenal de la política institucional, sin embargo, la primera evaluación deberá realizarse en el plazo de 4 años para que coincida con la evaluación general de la política institucional, la cual cuenta con un año de vigencia.

La política tiene tanto líneas estratégicas en el ámbito interno como externo. Las internas están integradas por los siguientes once ejes:

- Institucionalizar el enfoque de género en todo el quehacer institucional.
- Contar con un perfil y un personal idóneo para trabajar en derechos humanos sensibles al género.
- Modificar la cultura institucional hacia una intolerancia contra la violencia y discriminación hacia las mujeres.
- Fortalecer el sistema informático para que se configure en una herramienta de información que posibilite la desagregación por género.
- Incentivar la política de corresponsabilidad del cuido.
- Extender la implementación de la política de género a agentes externos.
- Monitorear el acceso en condiciones de igualdad de las funcionarias a puestos, ascensos, becas y otros beneficios.
- Brindar atención a las mujeres funcionarias víctimas de violencia.
- Atender las necesidades de lactancia de la funcionarias.
- Dotar de contenido presupuestario.

12 Acuerdo 01845 del 14 de mayo de 2014.

- Reglamentación interna sobre hostigamiento sexual.

Las líneas estratégicas externas estarán conformadas por los siguientes tres ejes:

- Incorporar el enfoque de género en cada una de las competencias que ejerce la Defensoría de manera que se contemplen y valoren las diferencias e impactos diferenciados entre los hombres y las mujeres, posibilitando un avance en el disfrute de los derechos.
- Atención de las víctimas de hostigamiento y violencia sexual.
- Generar información de calidad sobre indicadores de hostigamiento sexual.

Siguiendo esta misma línea, la Defensoría crea la Comisión de Transversalización de Género de la Defensoría de los Habitantes como comisión de género que lidere el proceso de aplicación y dé cuenta de la voluntad política para la implementación de este instrumento jurídico.

Dirección de Protección Especial

1. Personas Afrodescendientes.

Seguimiento a la implementación de la Política y el Plan de Acción para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia. En seguimiento al proceso de elaboración de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia y su Plan de Acción, a través de la "Comisión Interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos", presidida por la Cancillería y en la cual la Defensoría participa como observadora y asesora técnica, debe informarse que la **Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014–2025** el pasado 20 de febrero entró en vigencia[1]. Esta Política reconoce que Costa Rica tiene desafíos importantes para garantizar el disfrute pleno de los derechos humanos a todas y todos sus habitantes sin discriminación contraria a su dignidad, y advierte que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se producen por prejuicios raciales, étnicos y nacionalistas, y que las víctimas pueden sufrir formas múltiples o agravadas de discriminación por otros motivos conexos como el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen social, la situación económica, el nacimiento u otra razón.

El objetivo de esta Política propone que el Estado adopte medidas eficaces que propicien la generación de prácticas sociales, intergeneracionales, inclusivas y respetuosas de la diversidad, de acuerdo con los enfoques étnico, de diversidad cultural, igualdad y equidad para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, migrantes y refugiados en la sociedad costarricense, que erradiquen las formas de discriminación racial, racismo y xenofobia.

A la fecha está aún pendiente la publicación del "**Plan de acción para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia: 2015 –2018"**. Su ejecución requerirá de un compromiso decidido y oportuno de las autoridades de cada una de las instituciones involucradas en el Plan, para tomar las acciones y decisiones necesarias para lograr una Costa Rica respetuosa de la diversidad sociocultural y étnica. La Defensoría velará porque esta Política se implemente y su Plan se ejecute.

1 Diario Oficial La Gaceta N° 36, del 20 de febrero del 2014.

2. Personas Indígenas.

La comprensión del Derecho a la Consulta para su garantía plena. Hace diez años en su Informe Anual de Labores 2003-2004, la Defensoría en reconocimiento a la importancia del **Derecho de Consulta**, como derecho humano y como piedra angular del "Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" y debido a que desde que su incorporación al ordenamiento jurídico costarricense2 no existía legislación, jurisprudencia y doctrina que lo desarrollara, estimó pertinente hacer un análisis de los elementos esenciales de este derecho. Desde entonces se han suscitado importantes acontecimientos, entre tales: la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido vital jurisprudencia sobre la interpretación y aplicación de este derecho; el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre asuntos de los pueblos indígenas elaboró en el año 2008 el texto "Elementos del consentimiento libre, previo e informado"; la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT emitió la Observación General 2011 sobre la obligación de consulta y, además se ha pronunciado sobre la situación en Costa Rica; y el Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas ha emitido sendos informes en los que se refiere a este derecho, incluyendo uno sobre Costa Rica en el año 2011.

Por lo anterior y en consideración al principio fundamental de la **progresividad** de los Derechos Humanos, se estima oportuno volver a pronunciarse sobre este esencial derecho. Teniendo presente además, que en el último año varias instituciones públicas han realizado procesos de consulta sobre medidas administrativas y legislativas que pretenden implementar.

Como se señaló en el informe de labores mencionado, "el Convenio no establece una tipología especial ni una descripción detallada de los procesos que a su criterio sean los más adecuados (para realizar la consulta)", ello probablemente porque la gran diversidad de pueblos indígenas en el mundo y de medidas a implementar, tornarían no solo imposible describir las condiciones para cada proceso, sino además, porque a todas luces resulta inconveniente. Precisamente, es con el Pueblo Indígena posiblemente afectado, que cada instancia nacional debe definir el proceso de consulta que se realizará para cada medida en particular.

Con base en la sistematización de la jurisprudencia más relevante, los informes emitidos por las instancias internacionales de DDHH, y otros documentos, la Defensoría considera oportuno clarificar los alcances jurídicos del derecho de consulta y las condiciones que se deben garantizar para su efectividad plena:

El Convenio 169, de obligatorio cumplimiento para Costa Rica, el derecho a la consulta previa, libre e informada está establecido en los artículos 6, 15 y 17.[2] Asimismo, incluye en otros artículos, casos en los que resulta de particular importancia que los Estados consulten y en otros muy relacionados con el derecho a la consulta, resalta la necesidad de que se garantice la participación de los Pueblos Indígenas. De medular importancia resulta lo indicado en el artículo 6:

> "1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, **los gobiernos deberán**:
>
> **a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que**

2 Ley N° 7316 del 3 de noviembre de 1992.

se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas." (Los énfasis no corresponden al original)

La Declaración, norma valorada en el ámbito del "soft law", a la cada día se le atribuye un mayor valor por ser el instrumento de vanguardia, también desarrolla con amplitud el derecho de participación y a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. Particularmente, en **el artículo 19:**

"Los Estados **celebrarán consultas y cooperarán de buena** fe con los pueblos indígenas interesados por medio de **sus propias instituciones representativas** antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado." (Los énfasis no corresponden al original)

Es fundamental señalar que el Convenio y la Declaración establecen situaciones en las que es esencial contar con el consentimiento libre previo e informado de los pueblos indígenas: cuando se pretenda almacenar o depositar materiales peligrosos en sus tierras, cuando se pretenda explotar el conocimiento colectivo ancestral, cuando se afecten sus derechos de propiedad y su supervivencia y cuando se les pida trasladarse de las tierras que ocupan.

A nivel interno, la Sala Constitucional[3], sobre el Convenio N° 169 y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, ha indicado:

"8. En el articulado del Convenio no parece haber nada que, correctamente interpretado y aplicado, puede contravenir el Derecho de la Constitución. En este sentido merecen algún comentario las disposiciones de los artículos 6.1.a), 16 y 25.2, como únicos que pudiesen suscitar alguna duda: a) En cuanto al artículo 6.1. a) entenderse que la obligación de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", lo mismo que las siguientes de establecer canales de participación, desarrollo e iniciativa de esos pueblos, aquí únicamente se señalan objetivos que coinciden por cierto, con los principios y valores democráticos correctamente entendidos, los cuales implican el ejercicio permanente

3 Sala Constitucional, Voto N° 3003-92, de las once horas y treinta minutos del siete de octubre de 1992.

del poder por el pueblo o, dicho de otra manera, su permanente participación en la toma de las decisiones que les atañen…" (el resaltado es nuestro)

En la actualidad existe una numerosa jurisprudencia administrativa y judicial sobre este derecho, pero para estos efectos la sentencia que confirma que nada de lo establecido en el Convenio 169 es contrario a la Constitución Política y al cuerpo normativo interno.

La Defensoría considera oportuno aportar algunos criterios para clarificar los alcances de este derecho y de las condiciones que se deben garantizar para su efectividad plena, a saber:

a. ¿Qué es la Consulta Previa, Libre e Informada?

Es el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados, antes de que se decida cualquier medida administrativa o legislativa, que pueda afectar sus intereses o derechos colectivos. Ello incluye los planes y programas de desarrollo nacional y regional que afecten sus derechos. Además, la consulta es una obligación jurídica internacional de Costa Rica.

Aunque los instrumentos internacionales establecen que la consulta debe realizarse en los casos en los que se prevean afectaciones DIRECTAS a los intereses o derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, es criterio de esta Defensoría que TODA afectación (directa o indirecta) genera consecuencias e impactos a los Pueblos Indígenas y, en todo caso, la decisión de la afectación no debe ser unilateral, en primera instancia la institución de gobierno la determina pero los pueblos indígenas tienen también la posibilidad de manifestarse sobre la afectación y su derecho a ser consultados.

El espíritu del carácter **previo** se refiere a que el pueblo indígena pueda enterarse con suficiente antelación para analizar la medida, emitir criterio y poder influir en la decisión final. La condición de que sea **libre** implica que no debe ser afectada por cualquier tipo de presión a las organizaciones o representatividad indígena que provoque conflictos. Y la referencia que a sea **informada** es, en esencia, la obligación de proporcionarle a los pueblos indígenas información oportuna, adecuada y comprensible; es decir, que debe diseñarse y presentarse conforme a las necesidades y costumbres de los pueblos indígenas.

b. ¿Qué se consulta?

Se consulta la **medida administrativa o legislativa** en aquellos aspectos que podrían afectar los intereses o derechos colectivos de la comunidad para poder identificar y evaluar los impactos sobre sus derechos. Los pueblos indígenas deben disponer de toda la información necesaria para tomar la mejor decisión. La parte proponente de la medida debe atender las demandas de información que realicen los pueblos indígenas y así evitar desmeritar datos que para la parte indígena sea esencial. Por su parte, el pueblo indígena debe saber exactamente cuál es el objetivo de la actividad o proyecto, cuánto durará la actividad, dónde exactamente se ejecutarán todas las demás actividades relacionadas, cómo se gestionarán las actividades, quién tomará las decisiones, quiénes participarán en las actividades, cuáles son las potenciales consecuencias de la actividad y cuáles serán los beneficios, entre otros.

c. ¿Cómo se realiza la consulta previa?

No existe un procedimiento único ni rígido para el ejercicio de la consulta previa. El procedimiento para realizarla debe ser resultado de un **consenso** entre las partes, donde se determinen etapas, plazos y formas de participación, entre otros.

A efecto de planificar los recursos gubernamentales necesarios para realizar los procesos de consulta, previamente puede acordarse con cada pueblo el procedimiento para realizar diferentes procesos de consulta (protocolo), el cual dependerá del tipo de asunto a consultar, así como de la magnitud de la afectación directa o indirectas, y del impacto positivo o negativo de la medida a consultar.

d. ¿Cuándo se realiza?

El Gobierno está obligado a realizar la consulta antes de decidir cualquier medida administrativa o legislativa que afecte los derechos colectivos de la comunidad, pero para que la participación de los pueblos indígenas sea adecuada con los instrumentos internacionales, **debe garantizarse desde las etapas previas**, de manera tal que el pueblo indígena tenga capacidad de intervenir en todo el proceso.

e. ¿Cuál es su finalidad?

Su finalidad es la de alcanzar, a través de un genuino **diálogo intercultural**, un **acuerdo o consentimiento** entre el Gobierno y los pueblos indígenas respecto a la medida legislativa o administrativa propuesta. El diálogo debe caracterizarse por la comunicación, el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo.

No obstante, el Relator reconoce que en muchos casos **los pueblos indígenas simplemente no quieren ser consultados**, sobre todo cuando se trata de proyectos de desarrollo o de inversión de gran escala dentro de o cerca de sus territorios. A su criterio, esa negativa se debe a la desconfianza en los procesos de consulta ofrecidos por los estados, o por posiciones ya cimentadas en contra de las medidas o proyectos a ser consultados. Además, que aunque corresponde al Estado el deber de realizar las consultas, no debe insistir en realizarlas mientras que la parte indígena mantenga una oposición clara en contra de la consulta; pero que si ha ofrecido un proceso de consulta adecuado de acuerdo a los estándares internacionales y se enfrenta con esta postura definitiva de oposición "se puede considerar que la parte indígena ha renunciado su derecho a ser consultado por el estado, pero no ha renunciado a su derecho de no otorgar su consentimiento[4]." Asimismo, cuando no se logra obtener el consentimiento, para que el Estado pueda continuar con la medida propuesta debe demostrar que las restricciones a derechos impuestas por la medida son necesarias y proporcionales frente a un propósito válido estatal en el marco de los derechos humanos.

El Estado no puede promover una medida que no cuente con una clara justificación técnica y legal; tampoco pueden los pueblos indígenas oponerse a una medida sin contar con un criterio que tenga más validez que el que la justifica.

En caso de que la medida se adopte y se suscriba un acuerdo producto del diálogo, debe establecerse un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de lo acordado. El acuerdo se constituye en un instrumento vinculante para las partes.

4 "El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del Derecho Internacional". Conferencia de James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el Seminario sobre "La Consulta Previa a los pueblos indígenas y el rol de los Ombudsman en América Latina", evento organizado por la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Lima, 25 de Abril de 2013.

f. ¿Quién debe ser consultado?

La consulta previa es un **derecho colectivo del pueblo indígena**. No se garantiza de forma individual ni constituye un plebiscito. Las consultas con los pueblos indígenas se deben ajustar a sus formas propias de representatividad y organización y no puede el Estado ni ninguna de sus instituciones definirlo. En cada territorio, la **comunidad indígena** tiene derecho a elegir sus representantes mediante sus propios procedimientos, usos o costumbres. Asimismo, una organización indígena no puede reclamar representatividad si no puede identificar con claridad a sus miembros y su responsabilidad hacia ellos.

De acuerdo con la OIT, cuando se realizan consultas nacionales amplias, existe la necesidad de adoptar un enfoque incluyente, que permita la participación de diversas expresiones organizacionales. Cuando se realizan consultas más específicas, su alcance depende de la naturaleza de los estudios de evaluación de impacto, previstos en el artículo 7 (3) del Convenio.[5]

Asimismo y de acuerdo con lo establecido en el Convenio, la Declaración y otros instrumentos, debe prestarse atención particular a las opiniones y preocupaciones **de las personas mayores, mujeres y jóvenes**.

g. ¿Quién realiza la consulta previa?

Es una **responsabilidad exclusiva del Estado** por medio de la institución o entidad que va a emitir la medida (gobierno central, asamblea legislativa, municipalidades, instituciones autónomas o instituciones a nivel regional o local). No la realizan empresas, organizaciones ni la población. No obstante, en algunos casos el Gobierno puede delegar la aplicación práctica del proceso de consulta a otras entidades, pero aun así, debe siempre garantizar que se realice de acuerdo con lo estipulado en el Convenio y la Declaración.

h. ¿Quién financia la consulta previa?

Las instituciones estatales deben garantizar los recursos que demande el proceso de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas.

i. ¿Qué condiciones deben existir?

Debe contarse con un ambiente de confianza mutua. -La consulta debe realizarse de buena fe. Debe garantizarse que los pueblos indígenas cuenten con el tiempo suficiente para sus propios procesos. En los casos que corresponda, deben proveerse los recursos necesarios para que los pueblos indígenas cuenten con información en su propio idioma. Debe haber flexibilidad para las condiciones particulares que plantee cada pueblo indígena. Y debe haber condiciones equitativas para las partes en el proceso de diálogo.

Etapas que puede tener un proceso de consulta.

1. **IDENTIFICACIÓN DE LA MEDIDA OBJETO DE LA CONSULTA**: la institución competente debe verificar si el acto administrativo o legislativo que prevé emitir afecta a uno o varios pueblos indígenas.
2. **IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A SER CONSULTADOS**: la institución competente debe identificar a los pueblos indígenas afectados y a las organizaciones

5 Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Primera Edición 2013. Organización Internacional del Trabajo.

indígenas que los representan.

3. **PUBLICIDAD DE LA MEDIDA OBJETO DE LA COSULTA**: La institución competente debe publicar la propuesta y notificarla a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que serán consultados. La comunicación debe incluir todos los documentos que explican el proyecto que se pretende implementar y la forma en la que se propone llevar a cabo la consulta.
4. **INFORMACIÓN SOBRE LA MEDIDA**: Debe facilitarse toda la información que se tenga y se solicite sobre la medida (objetivo, contenido, impactos, consecuencias, etc.) La información debe ser comprensible y adecuada a las necesidades y costumbres de los pueblos indígenas.
5. **VALORACIÓN INTERNA DE LA MEDIDA**: Las organizaciones indígenas representativas realizarán con su pueblo, la valoración interna correspondiente. Deben contar con un plazo razonable y los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso interno.
6. **PROCESO DE DIÁLOGO**: se constituye en un espacio de diálogo que debe estar caracterizado por la buena fe, la transparente, la apertura y el respeto mutuo, entre los representantes del Estado (institución que propone la medida) y los representantes indígenas (elegidos por el pueblo indígena bajo sus propios procedimientos) que tiene como finalidad llegar a un acuerdo o consenso entre las partes.
7. **DECISION/ACUERDO**: La decisión sobre la implementación de la medida administrativa o legislativa corresponde a la institución pública. El derecho a la consulta no incluye un derecho al veto, porque no es sobre la medida en sí misma que se realiza la consulta sino sobre las condiciones, impactos o resultados que generará esa medida, por ello, el proceso de consulta tampoco es la determinación de un sí o un no a la medida.

Para concluir, la consulta además de ser un derecho en sí mismo, es un mecanismo que permite a los pueblos indígenas el ejercicio de otros derechos fundamentales como lo son, el derecho a la identidad cultural, a la propiedad, a la integridad y al desarrollo. Tal y como lo ha manifestado el Relator James Anaya, la consulta y su vinculación con el principio del consentimiento libre, previo e informado son elementos centrales para un nuevo modelo de relaciones entre los Estados y los Pueblos Indígenas, así como para un nuevo modelo de desarrollo, en el cual se reconozca el carácter pluriétnico y multicultural de nuestro país, procurando con ello, un diálogo permanente, claro y respetuoso y más horizontal entre los pueblos indígenas y las autoridades del país[6].

Mesa de diálogo entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas de Pérez Zeledón y Buenos Aires: Recuento de logros y de retos. Desde enero del año 2013, la Defensoría ha venido observando el proceso de diálogo entre el Gobierno de la República y líderes y lideresas indígenas de los territorios de China Kichá, Salitre, Ujarrás, Cabagra, Térraba, Rey Curré y Boruca. A la fecha de este informe, se han llevado a cabo quince reuniones mensuales de forma ininterrumpida, en las que se ha dado seguimiento a la agenda temática acordada desde la primera sesión: 1. La gobernabilidad de los territorios indígenas, 2. La seguridad territorial, 3. Las políticas públicas y planes de desarrollo para los territorios indígenas, 4. El Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas y, 5. El análisis del derecho de consulta a los pueblos indígenas en Buenos Aires y Pérez Zeledón.

Sobre el tema de gobernabilidad en los territorios indígenas, se creó una comisión que ha venido analizando las alternativas legales para el reconocimiento y registro de las organizaciones indí-

6 Op. cit. Anaya, 2013.

genas, de acuerdo con sus propias estructuras, con la finalidad de que no se vean obligadas a adoptar otras formas para ajustarse a las opciones de registro existentes. Asimismo, la Comisión ha trabajado en la elaboración de una propuesta de capítulo sobre Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) indígenas para incorporar al Reglamento a la Ley de DINADECO, en el cual se reconozcan las especificidades y condiciones particulares de los Pueblos Indígenas, hasta donde sea legalmente posible. **Concluida administración de gobierno, queda pendiente realizar el proceso de consulta sobre la propuesta de decreto, la cual evidentemente es una base para dicho proceso y de ninguna manera puede considerarse en un documento acabado o definitivo**.

En relación con el tema de seguridad territorial, se aceptó la propuesta del gobierno de que en primer término se revisara la delimitación de los territorios, el amojonamiento y se realizara el levantamiento situacional (estudio de poseedores), para en una segunda etapa, elaborar el plan de recuperación. Por las situaciones que dieron origen a esta Mesa de Diálogo se acordó iniciar el proceso en Salitre; de acuerdo con las autoridades del Catastro Nacional, ya se tiene aprobado el presupuesto para la continuación del proceso, el cual, de acuerdo con lo planificado el trabajo de gabinete se iniciaría a finales de abril. **Queda pendiente la resolución de las inconformidades presentadas y la publicación de los decretos –a los que se comprometió la parte de gobierno- para incorporar formalmente algunos predios que se consideraban territorio indígena pero que en el proceso de rectificación queda fuera. Estos predios están siendo ocupados por personas indígenas.**

Sobre el tema de políticas públicas y planes de desarrollo, en cada territorio la población indígena con el apoyo de MIDEPLAN elaboró un **Plan de Desarrollo Territorial**, el cual se constituye en un orientador de las políticas y acciones públicas. **Está pendiente la publicación del Decreto de Declaratoria de Interés Nacional el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Pérez Zeledón y Buenos Aires.**

En cuanto al proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, debe informarse que luego de las reuniones que sostuvieran, los delegados del proyecto por un lado y el gobierno por el otro, para analizar el texto del proyecto; cada parte tomó una determinación: los delegados indígenas solicitaron al gobierno que el proyecto se convocara con el texto tal cual estaba y el gobierno determinó que era necesario actualizarlo. Debido a las diferencias de criterio, el gobierno propuso convocarlo en sesiones extraordinarias pero sin garantizar el apoyo. **Para la sesión de la Mesa que se celebró el 29 de abril, aún estaba pendiente la convocatoria del proyecto.**

En relación con el derecho a la consulta, se conformó una comisión para analizar el tema, e ir visualizando una posible hoja de ruta para abordarlo. Asimismo, el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica facilitó esenciales procesos de capacitación y socialización de experiencias que se constituyeron en una base sólida para dicho ejercicio. **Todavía la Comisión no ha entregado el producto esperado.**

Conviene indicar que con la finalidad de socializar con las comunidades indígenas la información que se ha generado en la Mesa de Diálogo, en los primeros días de diciembre del 2013, se llevaron a cabo talleres en cada uno de los territorios indígenas, los cuales fueron desarrollados por los líderes y lideresas indígenas, funcionarios y funcionarias participantes en la Mesa, con el acompañamiento de funcionarios del Sistema de Naciones Unidas y de la Defensoría.

La Defensoría celebra el compromiso de las nuevas autoridades gubernamentales, de darle continuidad a este espacio de diálogo entre el Gobierno de la República y los Pueblos Indígenas de Pérez Zeledón y Buenos Aires, el cual quedó manifiesto con la participación del Ministro designado de Bienestar Social, la Ministra designada de Planificación y Política Económica, y la Ministra designada de Cultura y Juventud, en la última sesión de la mesa de diálogo que se llevó a cabo el martes 29 de abril.

No obstante lo anterior y en virtud de que en varias ocasiones, a propósito de nuestro rol de observadores junto con el Sistema de Naciones Unidas, se hizo del conocimiento de las partes algunas observaciones y recomendaciones con la finalidad de mejorar las debilidades que se iban evidenciando en el proceso, las cuales de forma muy sucinta se señalan a continuación:

- **Representatividad**: Es esencial lograr la legítima representación de cada Territorio Indígena. Cada representante debe ser electo a lo interno de cada territorio y bajo sus propios procedimientos. No obstante, debe velarse por la efectiva participación de mujeres, jóvenes y mayores. Correspondientemente, resulta necesario que la participación del Gobierno de la República, sea a través de los jerarcas institucionales.
- **Metodología**: Es necesario que se valore el procedimiento a seguir de acuerdo en la etapa en la que se está –ejecución-. La Defensoría se permite sugerir que de mantenerse este formato de Mesa de Diálogo, se trabaje en comisiones temáticas y que estas se reúnan en los territorios indígenas; el plenario de la Mesa puede sesionar ordinariamente tres o cuatro veces al año para conocer los avances y resultados de las Comisiones. En virtud de que se elaboraron Planes de Desarrollo Territoriales, la Mesa debería abocarse a darles seguimiento.
- **Financiamiento**: Es necesario que el Gobierno de la República provea los recursos necesarios para financiar los gastos operativos y las actividades que se acuerden en la Mesa, esto incluye el pago de viáticos de los representantes indígenas para actividades fuera de sus territorios.
- **Información**: Deben implementarse mecanismos de información y publicidad de los temas que se tratan y de los acuerdos que se suscriben, para favorecer la credibilidad y confianza en el proceso.
- **Facilitación**: Dada la obligación del Estado Costarricense de establecer mecanismos de diálogo y consulta con los Pueblos Indígenas, la Defensoría estima necesario que la coordinación y facilitación de la Mesa u otros espacios de diálogo sea asumida por el Gobierno de la República, en los cuales, la Defensoría de los Habitantes puede fungir como Asesora y Observadora de los procesos.

Dado el cambio de gobierno, corresponderá a las nuevas autoridades valorar con los pueblos indígenas, las observaciones y recomendaciones que tanto el Sistema de Naciones Unidas como la Defensoría de los Habitantes han emitido, con miras a fortalecer y mejorar este valiosísimo espacio.

Tierras indígenas: Es urgente un plan para la recuperación de tierras. La Defensoría mantiene una honda preocupación por "la dramática situación que enfrentan los pueblos indígenas en relación con el uso y la tenencia de la tierra declarada territorio indígena y ha insistido en la necesidad de conceptualizar correctamente este derecho, reconociendo la posesión material,

su valor económico, contenido espiritual y la importancia que reviste en la reproducción cultural y social de cada pueblo."[7]

El Relator Especial en mayo del 2011 y a propósito de su intervención sobre el Proyecto Hidroeléctrico El Diquís, reconoció que la recuperación de tierras es una de las prioridades de los pueblos indígenas, por lo que es urgente tomar decisiones para buscar soluciones a este problema histórico. [8] Las personas no indígenas ocupan al menos el 43%[9] de las áreas exclusivas de los pueblos indígenas sin que exista a la fecha una estrategia para que se lleve a cabo un proceso sistematizado y paulatino de recuperación de tierras indígenas.

Por ello, la Defensoría aprovecha la ocasión para hacer un llamado a las nuevas autoridades del país para que de manera prioritaria se atienda la seguridad territorial indígena.

La necesidad de un Plan de Vivienda Indígena respetuoso de las culturas indígenas. Las quejas por dificultades en el otorgamiento de bonos de vivienda, o por el otorgamiento a personas no indígenas dentro de los territorios indígenas, así como por defectos constructivos de las viviendas han continuado presentándose.

Durante este periodo se resolvieron dos casos de los Territorios Indígenas de Alto Laguna de Osa y de Nairi Awairi en la Zona Atlántica, los vecinos manifestaron que las viviendas habían quedado mal construidas y que no se había supervisado a las empresas constructoras. El MIVAH corroboró que existían inconsistencias en la construcción de las viviendas[10]. Y, se evidenció la escasa o nula supervisión de las entidades autorizadas, por lo que se recomendó al MIVAH que revisara y actualizara las directrices y lineamientos dirigidos a las entidades autorizadas del Sistema Financiero para la Vivienda en procura de que se realice una fiscalización eficiente de las empresas constructoras.

Con ese propósito, a finales del 2013 se efectuaron cambios en los requisitos para la tramitación de bonos de vivienda en la modalidad indígena y se implementó un Convenio entre las Asociaciones de Desarrollo Indígena y las Entidades Autorizadas en el que se define el tipo o modalidad constructiva que se utilizará. La debilidad de estos convenios está en que, aunque fueron promovidos por el BANHVI, este no los suscribe, ni recibe copia y, por lo tanto, pretenden que no están obligados a supervisar su cumplimiento. La Defensoría ha aclarado que por tratarse de fondos públicos las quejas se reciben contra las compañías constructoras, teniendo que rendir cuentas el BANHVI por su deber de supervisión. La Defensoría coordina acciones con el Banco Hipotecario y el Ministerio de Vivienda actividades de capacitación en los Territorios indígenas sobre la elaboración y ejecución de los convenios, lineamientos para la tramitación de bonos de vivienda, y el mantenimiento de las mismas. Las actividades se iniciaron en el Territorio de Alto Comte en Punta Burica, en marzo del presente año.

Las denuncias de la población, la intervención de la Defensoría, y la voluntad del MIVAH y el BANHVI de trabajar conjuntamente en los Territorios Indígenas ha puesto en evidencia que el

7 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual de Labores 2012-2013.
8 James Anaya "La situación de los Pueblos Indígenas afectados por el Proyecto Hidroeléctrico El Diquís". Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, 30 de mayo de 2011.
9 INEC, Censo Nacional de Población 2011. Web: www.inec.go.cr
10 Ministerio de Vivienda, Oficio DVAH-0221-2013.

falta de un **Plan de Vivienda Indígena** en el que se estipulen los requisitos adecuados para garantizar que las viviendas sean respetuosas a sus condiciones de vida.

Seguimiento a los Planes Institucionales de Mejoramiento de los Servicios Públicos en Conte-Burica: "Se terminó el verano y no arreglaró la calle". En el Informe Anual anterior se informó que mediante el Voto Nº 2013-0202 de enero del 2013 la Sala Constitucional había ordenado a la CCSS, al Ministerio de Seguridad Pública, al MOPT, al ICAA, al MEP, y al ICE, bajo la coordinación de la Defensoría, elaborar un Plan de mejoramiento de prestación de los servicios públicos en la comunidad indígena de Conte-Burica.

En varias reuniones que se han realizado con diferentes autoridades gubernamentales, la Comunidad Indígena ha sido unánime al manifestar que la prioridad es el arreglo del camino que va de El Progreso a Alto Conte, para que pueda llegar la electricidad, el agua potable, mejorar los servicios educativos, los de salud y la seguridad pública. Se trata de un camino de tierra de apenas 5 kilómetros que en invierno se vuelve inaccesible; es un camino municipal, pero sin perspectivas presupuestarias de ser habilitado por la Municipalidad de Golfito, por lo que la Vicepresidencia de la República gestionó la intervención del MOP para que se encargara de las obras. Los trabajos de iniciaron en marzo, pero se retrasaron por la falta de maquinaria, de supervisión efectiva a la empresa a la que se le adjudicaron las obras, la llegada de las primeras lluvias y el cambio de Gobierno de la República.

Se ha procedido a gestionar ante las nuevas autoridades del MOPT que retomen, revisen las inversiones y supervisen las obras realizadas a la fecha, en procura de que no se pierdan los recursos aprobados para esa obra.

Queda pendiente la **senderización** de varios trillos indígenas, para que el personal de salud, de educación y la policía, entre otras instituciones públicas, puedan transitar en cuadraciclos hacia otros poblados indígenas, como Alto Guamí, Alto Carona y La Peña, pero que serían de transito restringido, autorizado solo por la Comunidad Indígena dado que se trata de su propiedad, para evitar el ingreso de usurpadores, agresores ambientales y de narcotraficantes.

Conscientes de que con voluntad y esfuerzo es posible mejorar los servicios existentes, la Defensoría gestionó ante la Dirección de infraestructura y Equipamientos Educativo del MEP una inspección al Liceo de El Progreso de Conte, pues se encuentra en condiciones precarias. El 3 de abril del 2014 se efectuó la visita de campo al Liceo y se levantó un informe de las necesidades existentes las cuales serán atendidas en el periodo presupuestario 2014-2015[11]. La Defensoría reconoce el valor de este esfuerzo al cual le dará el debido seguimiento.

11 Ministerio de Educación Pública, Dirección de infraestructura y Equipamientos Educativo Informe DIEE-0081-2014 del 3 de abril del 2014.

3. Personas Migrantes y Refugiadas.

Deficiencias del proceso de regularización migratoria. En el Informe Anual de Labores correspondiente al período 2010-2011, se hizo referencia al atraso en la resolución de las solicitudes de regularización migratoria en la Dirección de Migración, por la violación al derecho a una justicia administrativa pronta y cumplida, máxime teniendo en consideración que *"el derecho a la documentación es un mecanismo necesario para garantizar su acceso a otros derechos como por ejemplo, la salud, educación, trabajo, vivienda".*

Al respecto se tiene conocimiento de diferentes medidas administrativas aplicadas para atender la demanda de solicitudes de regularización que, lejos de disminuir, aumentaron considerablemente, pues al circulante ordinario se sumaron las solicitudes presentadas con ocasión de los cuatro transitorios del Reglamento de Extranjería y las prórrogas que se autorizaron con posterioridad. Entre las medidas cabe citar el pago de horas extras al personal de la Gestión de Extranjería y la ejecución de un contrato de outsourcing, que permitió trasladar personas de la Plataforma de Servicios al Subproceso de Valoración Técnica.

No obstante lo anterior, esta Defensoría ha detectado algunas circunstancias propias de la tramitología de cada expediente, que en ocasiones dificultan la atención oportuna a la persona interesada, la resolución de la solicitud y la notificación de la decisión emitida por la instancia responsable. Sin ánimo de establecer una lista taxativa de dichas circunstancias, a continuación se detallan aquellas que han sido reincidentes:

Inconsistencias en el control y registro de los movimientos de los expedientes, por parte de los y las funcionarias a cargo de los mismos.

Se ha detectado que aunque en el sistema electrónico de la Dirección de Migración se consigna que un expediente se encuentra asignado a determinado funcionario, ésta no lo tiene en su escritorio, ni ha registrado ningún movimiento con posterioridad que permita determinar el destino del mismo. La falta de ese registro veraz y la responsabilidad del funcionario en la custodia y manejo del expediente asignado impide la atención oportuna de la persona que se presenta en la Plataforma de Servicios a consultar sobre su estado actual.

Inclusión tardía de documentos aportados con posterioridad a la solicitud, en cumplimiento de la resolución de previo notificada por la Gestión de Extranjería.

El procedimiento establecido para la inclusión de documentos implica que los mismos no sean incorporados de forma inmediata al expediente y que éste no sea separado del resto para la revisión o valoración correspondiente, sino que se van acumulando en un lugar destinado para estos efectos. Pueden transcurrir varios meses desde que se completa el expediente hasta que éste se traslada a la etapa de valoración técnica y, ese traslado no necesariamente se realiza de oficio por las autoridades migratorias, sino que ocurre cuando la persona interesada o alguna instancia de control como la Defensoría, la Contraloría de Servicios de Migración o la Sala Constitucional, realizan la consulta sobre el estado del expediente. Otra gravante, según información de Gestión de Extranjería, está en que en ocasiones el expediente se resuelve sin que se hayan incorporado esos documentos.

Acumulación de expedientes con resolución pendiente de revisar y firmar por parte de la Gestión de Extranjería.

El esfuerzo realizado por el personal de valoración técnica de la Gestión de Extranjería durante las jornadas extras, ha implicado un aumento y acumulación de las resoluciones pendientes de revisar y firmar. Aunque se reconoce el esfuerzo realizado por el Subproceso de Plataforma de Servicios, Subproceso de Valoración Técnica y Gestión de Extranjería para la revisión de esos proyectos de resolución, preocupa que esa revisión no pueda ser realizada de manera oportuna, y que se traslade el atraso a la etapa final del proceso, sea ésta la de resolución y notificación.

Falta de información y comunicación oportuna en Oficinas Regionales.

Las Oficinas Regionales tienen asignado un día a la semana para presentarse en Oficinas Centrales de Migración a entregar o retirar documentación. En diferentes ocasiones se ha constatado que a pesar de que en un expediente consta una boleta de retiro de la resolución emitida por la Gestión de Extranjería, cuando el interesado se presenta en la oficina regional a consultar sobre el estado de su trámite, se le informa que debe volver en 30 días pues su gestión no ha sido resuelta. Esta información se brinda incluso sin consultar en el sistema electrónico de la Dirección de Migración. Esta situación se ha presentado principalmente en la Oficina Regional de Migración de Liberia y de Ciudad Quesada[12].

Se estima importante reconocer los esfuerzos realizados en el Subproceso de Información, en la atención adecuada de las personas que se presentan en las Oficinas Centrales a consultar sobre los requisitos de los trámites migratorios o a solicitar una cita para continuar con el trámite de documentación; en la implementación de un nuevo sistema de call center (1311) para la solicitud de citas y consultas, en el convenio con el Banco de Costa Rica para la renovación de documentos migratorios y con las oficinas de Correos de Costa Rica para facilitar la entrega de esos documentos, entre otros.

Igualmente, resulta importante mencionar los esfuerzos realizados por el Subproceso de Documentación en la implementación de un horario vespertino para la toma de la fotografía que ha permitido atender a una gran cantidad de personas fuera del horario ordinario y disminuir los plazos de otorgamiento de dichas citas. Así como la dotación del recurso tecnológico necesario para que las Oficinas Regionales de la Dirección de Migración ubicadas en Liberia, Puntarenas, San Carlos y Limón, también puedan hacer la captura de la fotografía del documento migratorio DIMEX, entre otros.

No obstante lo anterior, la Defensoría llama la atención sobre la urgencia de que las autoridades migratorias realicen una revisión detallada de las diferentes etapas que componen el proceso de regularización migratoria de una persona extranjera, de manera que se logren detectar las deficiencias administrativas existentes, incluidas las señaladas en este Informe, y tomar las acciones que correspondan para garantizar el derecho humano a la documentación y a la justicia administrativa pronta y cumplida de estas personas.

12 Corresponde al expediente N° 149487-2014.

El caso de don Alirio Reyes: Pese a tener residencia por razones humanitarias la CCSS le denegó el Seguro por el Estado.

Don Alirio ingresó legalmente al país en el año 2000, todos estos años se quedó trabajando como peón de campo y nunca tuvo la necesidad de actualizar su condición migratoria. Sin embargo, en el último año, su estado de salud se vio agravado debido a una "hernia inguinal", que le provocaba fuertes dolores, le impedía trabajar y llevar una vida "normal". Es un hombre solo que vive arrimado, su único ingreso se lo dan los jornales agrícolas y ya casi es un adulto mayor, sin familia en su país de origen. Por su situación de vulnerabilidad social, la Defensoría solicitó a la Dirección de Migración que valorara la posibilidad de regularizar su permanencia en el país por razones humanitarias. Antes fue necesario solicitar la colaboración del Consulado de Colombia en Costa Rica pues ya no contaba con ningún documento de identidad. Por medio de la resolución N° 135-409164-DGM-SV-RMA de setiembre del 2013, la Dirección de Migración, regularizó la permanencia de la persona interesada otorgándole la categoría especial mencionada.

En octubre del 2013, la Defensoría tuvo que presentar un recurso de amparo a favor de esta persona, pues la C.C.S.S, **haciendo caso omiso de las razones humanitarias por las que se les autorizó la permanencia en el país, le denegó el Seguro por el Estado** argumentando que la categoría migratoria otorgada no le permitía acceder a este beneficio. Mediante el voto N° 2013-14586 de fecha 1° de noviembre del 2013, la Sala Constitucional declaró parcialmente con lugar el recurso y anuló el oficio N° DCE-501-09-2013 y ACE-167-09-2013 del 25 de setiembre del 2013 emitidos por la C.C.S.S, en los que se denegaba el Seguro en cuestión e instó a las autoridades a analizar nuevamente la solicitud a la luz de las consideraciones plasmadas en el Voto. Después de superar todos los obstáculos burocráticos, don Alirio obtuvo el Seguro por el Estado y ya fue operado de la hernia inguinal. Ahora, se encuentra en control médico.

Superación de impedimentos para el pago de pensiones a personas no residentes.

En atención a una denuncia presentada por una persona de nacionalidad extranjera, la Defensoría le recomendó a la C.C.S.S: *"valorar y definir alternativas de pago diferentes del sistema de pagos SINPE, de las pensiones que otorga la C.C.S.S, bajo las modalidades de invalidez, vejez y muerte, a las personas extranjeras que no residen en el territorio nacional pero que tienen derecho a convertirse en beneficiarias de las mismas, claro está, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para estos efectos, en la normativa nacional".*

En cumplimiento a lo recomendado, en julio del 2013, la C.C.S.S emitió los *"Lineamientos para atender solicitudes de pensión y efectuar pagos de pensión del régimen de IVM a extranjeros no residentes y no acreditados con una categoría migratoria especial en Costa Rica debido a las exigencias del Banco Central de Costa Rica en cuanto a documentos de identificación para realizar transacciones interbancarias".* En los mismos, se establece la intermediación de un apoderado generalísimo, que tendrá responsabilidades para con la Institución, como informar los cambios de domicilio de la persona pensionada, y presentar constancia de supervivencia a nombre de dicha persona e informar a la administración sobre el fallecimiento de ésta.

Denegación de las Pensiones del Régimen no Contributivo a personas residentes por razones humanitarias. En el Informe Anual 2011-2012, se informó de varias denuncias relacionadas con dificultades para tramitar pensiones del Régimen No Contributivo, por parte de personas extranjeras con permanencia regular en el país, pese a que en el 2009 se reformó la

Ley de FODESAF[13], posibilitando que los programas de asistencia social pueden ser destinados a personas extranjeras "residentes legales del país", siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente y el Fondo cuente con capacidad económica.

No obstante, la CCSS sostiene que no procede el otorgamiento de estas pensiones a personas extranjeras que NO SEAN RESIDENTES PERMANENTES O RESIDENTES TEMPORALES, ya que a su criterio las personas a las que se les reconoce una categoría especial *"tienen una permanencia legal en Costa Rica, no residencia legal"*, como lo exige la Ley de FODESAF[14].

A criterio de esta Defensoría, la negativa de la C.C.S.S se fundamenta en una interpretación restrictiva de las definiciones de la Ley General de Migración, con lo cual está limitando el acceso a las pensiones del Régimen No Contributivo a las personas extranjeras con permanencia legal autorizada en el país por "razones humanitarias" –por ejemplo-, por el simple hecho de que la categoría migratoria reconocida no lleva en su denominación la palabra "RESIDENCIA", pese a que para todos los efectos legales el estatus es el mismo. Así las cosas, esta Institución mantiene en seguimiento este asunto y emprenderá las acciones judiciales que correspondan con el fin de que la CCSS reconozca que todas las categorías migratorias autorizadas por la Dirección de Migración y Extranjería, para que una persona extranjera pueda vivir en el país, suponen una residencia legal, independientemente del nombre que lleve la categoría migratoria otorgada.

Seguimiento a la Política Migratoria Integral: Un logro en proceso de ejecución.

Desde la promulgación de la Ley de Migración y Extranjería N° 7033 del año 1986 y las emitidas con posterioridad incluyendo la actual Ley N° 8764, el legislador encomendó al Consejo Nacional de Migración que elaborara una política pública para la atención del fenómeno migratorio. Consecuentemente, la Defensoría ha venido recordándole al Estado costarricense la falta de esa política, por medio de estos Informes Anuales presentados ante la Asamblea Legislativa.

El pasado diciembre cuando con la promulgación del Decreto Nº 38099-G[15], que se oficializó *"para efectos de aplicación obligatoria, la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023, aprobada por el Consejo Nacional de Migración, mediante acuerdo en firme y de manera unánime por todos sus miembros en la sesión Nº 100 del 6 de agosto de 2013".* Esta Política establece los objetivos, ejes y estrategias que deben orientar los recursos institucionales y las acciones que se ejecutarán para atender a esta población, pero más allá de la enunciación de sus contenidos, se requiere de un plan de acción en el que se señalen las acciones específicas, los responsables de cada acción, y los plazos de ejecución, para brindarle el seguimiento correspondiente.

Participación en el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.

La Defensoría sostiene que una de las fortalezas del Foro es la posibilidad de intercambiar información oportuna en relación con las directrices y regulaciones administrativas y legales emitidas por las autoridades competentes, en relación con el ingreso y salida, atención y regularización de la población migrante y refugiada en el país.

13 La reforma en cuestión contenida en el artículo 2 señala que *"son beneficiarios de este fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país (…)".*

14 Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección de Pensiones, Oficio N° DAP-533-2014 del 2 de abril del 2014.

15 Decreto Ejecutivo publicado en la Gaceta N°245 19 de diciembre 2013.

Con posterioridad a la promulgación del "Reglamento para el nombramiento de representantes de la Sociedad Civil en el Consejo Nacional de Migración[16]", la Defensoría informó a todas las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio y de refugio, sobre la apertura del período para participar y presentar postulaciones para el nombramiento de las dos organizaciones que se integrarán a este Consejo[17]. Aunque se recibieron varias solicitudes de participación como votantes, no se recibió ninguna de candidatura por lo que no fue posible continuar con el proceso de elección. Según el procedimiento, la Defensoría solicitó al Diario Oficial La Gaceta, la publicación de otro edicto para iniciar de nuevo el proceso de elección[18].

Aunque el Consejo Nacional de Migración, entrará en una etapa de transición hasta que las nuevas autoridades nombren a sus representantes, se estima necesario realizar de manera oportuna el proceso de elección para que no se vaya a afectar innecesariamente la composición del Consejo, por ausencia de las dos organizaciones de la sociedad civil que deben ser parte del mismo. Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría aprovechará las sesiones del Foro que se realicen con anterioridad a dicha elección, para insistir en la importancia de la participación de éstas en el Consejo, en el tanto representan la voz directa de las necesidades de atención y protección que requiere esta población por parte del Estado costarricense.

Participación en la Coalición Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

Como parte del proceso de elaboración del reglamento de La Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Defensoría presentó a la Coalición Nacional varias observaciones, con el fin de que se revisara la propuesta de reglamento y se adecuara su contenido de conformidad con el resto de normativa del ordenamiento jurídico[19]. Considerando que la Ley contra la Trata de Personas crea la Subcomisión de Gestión de Proyectos encargada de conocer, revisar y realizar informes técnicos de los proyectos presentados por las instituciones públicas, entidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales para ser financiados con fondos del FONATT[20], es de importante que las instituciones públicas que vayan a participar en ésta revisen y garanticen su compromiso de participación, de manera tal que se asegure una correcta designación de los proyectos de prevención, investigación, persecución y atención de este delito atroz.

Participación en el Subcomité de acceso a la justicia para personas migrantes y refugiadas.

El Subcomité de Acceso a la Justicia para personas migrantes y refugiadas del cual la Defensoría es parte, presentó al Consejo Superior del Poder Judicial, 15 recomendaciones en relación con el derecho de acceso a la justicia de las personas extranjeras en el país, independientemente de su condición migratoria y de si cuentan o no con un documento de identificación personal. Estas recomendaciones surgieron a raíz de los diferentes asuntos y preocupaciones que se analizaron en el seno del Subcomité y fueron acogidas por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 35-13 celebrada en abril del año en curso. Las mismas se encuentran vigentes desde

16 Diario Oficial La Gaceta N°9, martes 14 de enero del 2014.
17 Edicto publicado en La Gaceta N° 34 del 18 de febrero del 2014.
18 Boleta de solicitud N° 3354 del 10 de abril del 2014.
19 Defensoría de los Habitantes, Oficio N° DH-PE-549-2013 del 25 de setiembre del 2013.
20 Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes

esa fecha, principalmente en las siguientes materias: procedimiento de violencia doméstica, de pensiones alimentarias, o en una denuncia por delito.

Participación en la Red Temática sobre Migrantes y Trata de personas, de la Federación Iberoamericana de Ombdusman.

En la XVIII Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), celebrada en el 2013 en Puerto Rico, se llamó la atención sobre la necesidad de establecer estrategias de coordinación y fortalecimiento entre las Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos de la Región, en relación con la promoción y protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes y las víctimas del delito de trata de personas. Durante un Encuentro realizado en abril de 2014, en Puerto Rico, se constituyó la Red Temática sobre Migrantes y Trata de Personas, cuya coordinación general está a cargo de la Procuraduría de Derechos Humanos de Puerto Rico. Entre los objetivos de esta Red está: *"trabajar de manera articulada y coordinada, con el fin de contribuir a proteger, promover y difundir los derechos de las personas en situación de migración y la lucha contra la trata de personas; generar propuestas de solución frente a problemas comunes y/o que requieran acciones conjuntas dentro de los países miembros de la FIO, entre otras".*

La Defensoría reconoce la importancia de la constitución de esta Red, como mecanismo facilitador de espacios de coordinación entre las instancias nacionales de derechos humanos de la Región, en el tanto permitirá aunar esfuerzos y replicar buenas prácticas para la adecuada y oportuna atención de las personas migrantes y de las víctimas del delito de trata de personas.

4. Personas Adultas Mayores.

Persiste la dilación en la resolución de las solicitudes de pensión del Régimen No Contributivo de Pensiones.

En el presente período, el excesivo y acelerado ingreso de quejas relacionadas con el retraso en la resolución de las solicitudes de pensión del RNC por vejez e invalidez en varias de las Sucursales de la CCSS, motivó una investigación de las causas que aduce la Caja para justificar la dilación. La justificación de la CCSS ha sido reiterativa al achacar el retraso a: "*las restricciones administrativas y presupuestarias en esta materia impuestas por el Plan Nacional de Desarrollo",* ante lo cual ha sido necesario realizar un esfuerzo para visibilizar las condiciones de vida de las personas solicitantes de pensión en razón de su estado de pobreza y vulnerabilidad por su condición de vejez o de invalidez. Estas particularidades exigen un tratamiento diferenciado a efecto de determinar el otorgamiento o rechazo del beneficio, pues estas personas poseen necesidades propias de su condición que hacen que requieran de un ingreso seguro para tener un adecuado nivel y calidad de vida.

Las constataciones de mayor relevancia fueron las siguientes:

- De las **371 denuncias** recibidas por dilación en el trámite de las solicitudes de pensión del Régimen No Contributivo, en el periodo de abril a septiembre del 2013, **un 74% provienen de la Dirección Regional Brunca**, el 13% a la Región Chorotega, el 10% a la

Huetar Norte, el 8% a la Central y un 1% a la Atlántica. De las denuncias tramitadas, el 58% corresponde a la tipología de vejez y 42% a la de invalidez.

- El **promedio de dilación** de las solicitudes denunciadas es de **18.5 meses;** el cual varía tratándose de **invalidez** que registra un tiempo de **20.7 meses**, mientras que en la tipología de **vejez** la tardanza es **de 16.3 meses**.
- La Sub-área de Gestión de Pensiones Brunca atiende y resuelve las solicitudes de pensiones que se tramitan en las 12 sucursales y agencias, ya que éstas únicamente reciben las solicitudes y completan la información requerida según la normativa aplicable. A mediados del 2013 registraba un total 3.197 solicitudes de pensión del RNC. Reportaba 321 solicitudes pendientes de estudio de trabajo social para lo que dispone de 8 profesionales en la materia. De las 1272 resoluciones dictadas en el primer semestre, solo 602 fueron aprobadas y de las 670 denegadas se interpusieron 262 apelaciones que podrían requerir un nuevo estudio de trabajo social. Registra 600 casos que califican para el otorgamiento de la pensión, pero carecían de resolución debido a las restricciones presupuestarias derivadas de la cuota establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, la cual reduce el otorgamiento de casos nuevos a una cantidad mínima por mes (63 casos mensuales, en el I semestre, y 84 casos en el II semestre). Reconoce un retraso desde el 2011; sin embargo, la Defensoría de los Habitantes registra casos cuya dilación se retrotrae al 2008 y 2009 inclusive, que a la fecha continúan sin resolución.
- La Dirección Regional de Sucursales Chorotega cuenta con 10 profesionales en trabajo social distribuidos entre las 23 sucursales y agencias para una sumatoria de 1300 casos pendientes de revisión.
- La Dirección Regional Sucursales Huetar Norte, compuesta por 14 sucursales, registra un pendiente de 1233 solicitudes de pensión por vejez y 1316 por invalidez, de las que 165 expedientes están pendientes de informe social para un total de 10 profesionales en trabajo social. Al mes de julio reporta 634 solicitudes pendientes de inclusión**,** según la meta establecida de asignaciones y reasignaciones.
- El cumplimiento de metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, según evaluación que realiza la Contraloría General de la República a diciembre de 2012, reporta 5.222 familias incorporadas, representando un 26,11%, quedando un 73,9% para ejecutar en el resto del período de vigencia. No obstante, el ente contralor advierte que el informe rendido no dispone de indicadores de proceso que permitan registrar niveles de cumplimiento para monitorear si el programa avanza satisfactoriamente e igualmente destaca la ausencia de criterios para comprobar la inclusión de nuevas familias en la obtención de la meta señalada[21], lo que además no permite contar con un indicador específico que facilite la posibilidad de medir la cantidad de pensiones del RNC otorgadas a la fecha conforme con la planificación establecida para su otorgamiento a las personas en condición de pobreza, según las tipologías establecidas.
- En lo que se refiere a la distribución de la pobreza por región de planificación cabe destacar que la Brunca es la que presenta un nivel mayor (34.6%), seguida muy de cerca por la Chorotega (34.5%).[22]

En virtud de las constataciones realizadas, la Defensoría concluye que la situación del RNC presenta serias falencias administrativas, a nivel general y específico e igualmente transita por la

21 Contraloría General de la República "Análisis sobre el cumplimiento de las Metas del Plan Nacional De Desarrollo 2011-2014, al Primer Semestre 2012". Informe N° DFOE-SAF-IF-07-2012, del 17 de diciembre del 2012.
22 INEC, Encuesta Nacional de Hogares, 2012.

política de atención a la pobreza, siendo que al asignar la cuota de pensiones, la caracterización de la población por región no es tomada en cuenta, ni la referencia a la condición de pobreza que presenta, aún y cuando ésta es conforme con los estudios que determinan la ubicación o concentración de las personas con menores recursos económicos dentro del país. Esta aseveración resulta más evidente en el análisis de la administración de la Sub-área de Gestión Pensiones de la Región Brunca, a la cual se le asigna un cuota de aprobación de pensiones según disponibilidad presupuestaria, sin que se haga un estudio que revele la demanda real, ni se analiza la dilación acumulada así como las implicaciones administrativas-financieras que comporta la violación de los derechos de la población solicitante del beneficio.

Con base en los resultados obtenidos, este órgano contralor de legalidad procedió a emitir las recomendaciones correspondientes, entre las que en síntesis interesa mencionar:

- Una evaluación administrativa del Régimen No Contributivo para determinar las causas reales de la dilación constatada en la resolución de las solicitudes de pensión.
- Un plan remedial producto del levantamiento de procesos de trabajo con el fin de acelerar la resolución definitiva de las solicitudes pendientes a la fecha
- Una evaluación financiera del RNC para identificar el cumplimiento de la meta propuesta en el PND que además, desentrañe lo relativo al manejo de recursos económicos derivados por ley específica y la respectiva ejecución presupuestaria.
- Un estudio de la demanda real de pensiones del RNC y el contenido presupuestario requerido para establecer un cronograma de resolución que clasifique la lista de solicitudes pendientes y disminuya los plazos de resolución.

Correlativamente, un análisis de la metodología de distribución de cuotas tomando en cuenta los criterios de prioridad a partir de la condición de pobreza y ubicación geográfica de las personas, según las tipologías consideradas y la concentración de la pobreza del país.

- Informes bimensuales, detallados y actualizados sobre el avance de los casos admitidos en la Defensoría que fueron oportunamente puestos en conocimiento de las sucursales denunciadas.
- Medidas urgentes y extraordinarias para evaluar el proceso de tramitación y resolución de las solicitudes del RNC en la Sub-área de Gestión Pensiones Brunca, que identifique los factores que inciden en la prestación del servicio y la cobertura de la población para determinar objetivamente los requerimientos administrativos y financieros necesarios para responder eficientemente a la demanda de pensiones del RNC en esa región. [23]

En respuesta la CCSS ha informado acerca de algunas evaluaciones realizados en el año 2012, en el mismo sentido señalado por la Defensoría (!), en las cuales se informa sobre el estado de situación que venía presentando el Programa del RNC y las advertencias formuladas por las instancias de control interno a las autoridades de pensiones sobre la urgencia de adoptar medidas oportunamente.

Entre las evaluaciones realizadas destacan, el "Informe Anual del RNC-2012" efectuado por la Dirección Actuarial y Económica y el "Diagnóstico de Situación de Pensiones a Nivel Regional", realizado con base en recomendaciones giradas por la Auditoría Interna. Este diagnóstico se plan-

23 Defensoría de los Habitantes, Expediente N°126430-2013-SI, Informe Final con Recomendaciones, Oficio 15733-2013-DHR del 13 de diciembre de 2013.

tea desde las autoridades superiores ante "*(…) la necesidad de generar estrategias que resuelvan debilidades importantes en la gestión de pensiones, tal como la cantidad de casos pendientes, de generar resoluciones en la mayoría de las sucursales del país, los tiempos de respuesta prolongados para resolver, las falta de una estructura organizativa y funcional oficializada, carencia de un sistema de archivos de documentos, deficiencia de control interno y la necesidad de fortalecer los planes de capacitación, entre otros.*"[24], lo cual conlleva a la adopción de medidas prioritarias tendientes a impulsar un nuevo modelo de gestión de las pensiones a nivel regional.

Dada la metodología y rigurosidad del estudio practicado, se considera ineludible enfatizar que de las conclusiones emitidas es fácil inferir la disparidad del modelo de gestión vigente desarrollado conjuntamente por la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera, del cual se derivan las debilidades presentes. Así se destaca, que las sucursales o agencias dependen de la Gerencia Financiera, de manera que realizan su labor en función de los limitados recursos humanos, técnicos y materiales, entre otros, mientras que el modelo oficial que existe en la Gerencia de Pensiones cuenta con unidades y funcionarios especializados en cada etapa de trámite del proceso de resolución de las solicitudes de pensión, incluido el RNC.

En consecuencia las debilidades devienen de la forma en que se lleva el procedimiento, de las dificultades que surgen en el lugar y ubicación del trámite, de los recursos disponibles, siendo lo común en las sucursales que una sola persona realice todo el proceso. La capacidad instalada es insuficiente para cubrir la demanda.

No obstante el modelo se mantiene, sin prever que en la actualidad no se logra atender la totalidad de los casos que ingresan anualmente. Sobresale la observación de los funcionarios respecto a los vacíos relacionados con el "flujo de información" entre las gerencias partícipes del proceso, porque se carece de "definición y oficialización de una estructura sistemática, estandarizada y oportuna", lo que impide una comunicación más fluida entre ambas dependencias para elevar la eficiencia de los mecanismos de control interno y de la calidad de las resoluciones a efecto de corregir las deficiencias técnicas y de baja productividad que impactan el proceso integral de atención y resolución de las solicitudes de pensión.

Dentro del estudio se emiten varias recomendaciones que interpretadas en forma integral subrayan la inminencia de diseñar un modelo de pensiones desde la Gerencia de Pensiones y la Gerencia Financiera, que exige el fortalecimiento y la especialización de la gestión del IVM y el RNC, considerando la demanda del servicio y el perfil del personal necesario para garantizar el servicio al "cliente".

El informe anual del RNC de 2012 presentado por la CCSS, mediante el cual se analizan los estados financieros y la cobertura del Programa, destaca que durante el año 2012 se registran ingresos por un monto de 122.882,2 millones de colones, mientras que los ingresos efectivos corresponden a 111.821,1 millones de colones, arrojando una diferencia de 11.061,1 millones -la que según se indica- obedece al rubro de ingresos por estimación de incobrables, que por su naturaleza no corresponde a una entrada en efectivo. También señala que a diciembre de 2012, la relación total de ingresos sobre los egresos presenta un saldo a favor de 15.289.0 millones de colones, representando un aumento en 4.235,8 millones de colones. Asimismo reporta diferencias

24 CCSS, Oficio GP-27.365-2012 de 16 de julio de 2012 y DAP-1432-2012 de 18 de julio de 2012, con base en los cuales se solicita a la Subárea de Investigación y Estudios Especiales realizar el diagnóstico de cita.

en otras transferencias de ingresos y el registro de un superávit de FODESAF que alcanza la suma de 4.083.9 millones de colones.

Esto refuerza la necesidad de ahondar en el estudio de liquidez del RNC, puesto que se menciona la no recuperación de los recursos que por Ley corresponden al financiamiento del fondo y, que además con el paso del tiempo "ingresan dentro del margen de incobrabilidad", siendo un tema pendiente para la Gerencia de Pensiones y Financiera la adopción de acciones pertinentes para minimizar los riesgos de solvencia del Régimen. Al mismo tiempo, indica que el total de gastos del RNC aumentó en un 4,5% con respecto al año anterior y que el rubro de mayor peso es el pago de pensiones ordinarias, que a su vez el régimen creció solamente en un 3,9% durante el año 2012. Sin embargo, recomienda gestionar las reformas legales para elevar el porcentaje que se destina al financiamiento de gastos, que en la actualidad representa un 8% aproximadamente, ya que la asignación de 4% sobre los recursos del FODESAF únicamente cubriría el 48% del total de los gastos administrativos del RNC.

La confrontación de los datos indicados, **reconfirma la mayoría de los señalamientos o alertas efectuadas por la Defensoría,** y denota la situación financiera y contable del RNC, frente a una futura demanda de las personas que aún no se encuentran protegidas bajo ninguna modalidad y que forman parte de la población meta del Programa.

De este modo, se estima que el escenario general del RNC revela importantes deficiencias atribuibles al modelo de gestión administrativo y financiero, que resulta insuficiente para atender la demanda actual, que pasa por la proyección y estimación de gastos que igualmente se torna en ineficaz dado el arrastre de rubros calificados de incobrables, lo cual hace que recobre fuerza lo indicado por la Defensoría en cuanto a los recursos provenientes de leyes con destino específico y su ejecución presupuestaria. Resulta necesario contar con el informe de cumplimiento de la meta propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, el cual ha sido solicitado a la Contraloría y se encuentra en proceso de elaboración.

Esta Defensoría retoma el objetivo central de la investigación realizada respecto a la exigencia de que la población meta sea considerada de modo diferenciado a partir de la especificidad etárea y de invalidez dentro de la gestión del RNC, aunada a la situación de pobreza que presenta. Al igual que los mandatos constitucionales que protegen los derechos fundamentales de las y los solicitantes del beneficio, pero también rigen la actuación y responsabilidad administrativa de los gestores del régimen. Como corresponde, se continuará con la labor de fiscalización en aras de promover los cambios que deben ejecutarse en la gestión del RNC para aumentar su eficiencia y efectividad en el marco de las acciones subsiguientes para el cumplimiento de las recomendaciones dictadas.

Nuevas fórmulas para atender la situación de abandono de las Personas Adultas Mayores. La Defensoría se mantiene vigilante del avance de la "Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores", pues se visualiza como una política alternativa dentro del modelo tradicional de asistencia social dirigido a esta población. Entendido su carácter progresivo, se han observado las limitaciones existentes para dar una solución integral y efectiva, debido al escaso apoyo de la institucionalidad pública competente en la materia y las debilidades en la distribución de recursos, por lo que la promoción y la coordinación a nivel sectorial y local ha recaído en las organizaciones de bienestar social.

De ahí la necesidad de evaluar el funcionamiento de la red y fortalecer a estas organizaciones, ante la elevada demanda de servicios y el poco avance para la implementación de las diversas modalidades de cuido. Son las organizaciones las que han tenido que establecer una plataforma especial y paralela a la propia, para satisfacer la demanda requerida por las personas que deben acceder a las limitadas opciones que se les ofrece en virtud de su condición particular.

A finales del año anterior, se promulgó la Ley N° 9188 de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta la cual agrega nuevos fines y funciones al CONAPAM, como la atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes, en su domicilio o comunidad mediante programas de atención y cuido integral, así como el financiamiento de programas para viviendas comunitarias en modalidad de albergue para personas adultas mayores solas o en pareja. Esto plantea el deber de seguimiento a partir de su entrada en vigor y la reglamentación que exige su puesta en práctica, para comprender los alcances planteados, entre otros, su contribución a la Red. Al mismo tiempo, lo concerniente con los mecanismos de control de las labores de ejecución encomendadas al CONAPAM que son complementarias a su rol rector en vejez y envejecimiento.

Transporte público: una red de maltrato contra las personas adultas mayores.

Sigue siendo recurrente el maltrato contra las personas adultas mayores cada vez que "toman un bus" y ejercen su derecho a la exoneración tarifaria en el transporte público, por parte de chequeadores, choferes y empresarios, y de las autoridades del Consejo de Transporte Público (CTP) por la desidia mostrada para ejercer el deber de fiscalización e imponer las sanciones correspondientes a los empresarios que permanecen impunes.

Destacan varios casos que revelan la indiferencia señalada, atribuible al Departamento de Inspección y Control del CTP. En particular, vale referir la denuncia contra una empresa reincidente en este tipo de faltas: "*(…) el chofer que anteriormente lo había maltratado, de nombre (…) quien nuevamente le retuvo la cédula, manteniéndolo de pie por largo tiempo, lo agredió verbalmente y lo trató de forma despectiva por su condición de extranjero, llamándolo borracho y adicto, lo persiguió y llamó a la fuerza pública aduciendo que estaba en estado de ebriedad (…)*[25]

La magnitud del maltrato es considerable, pero también lo es el desconcierto por el trámite dado a la denuncia en el CTP, no solo por el débil manejo de la información sobre las distintas denuncias registradas a nombre de la empresa reiteradamente acusada, sino también por el uso repetitivo de la única respuesta que da la autobusera, lo que indiscutiblemente pone en evidencia la negativa de dicho Departamento de llevar un trámite y procedimiento claro y preciso, como legalmente corresponde.

La Defensoría ha emitido recomendaciones para que se corrijan las irregularidades que presentan los procedimientos administrativos en el CTP y ha acordado una estrategia de coordinación directa con la Dirección Ejecutiva del CTP, en procura de que se lleve un registro actualizado de los casos denunciados, de cuyo avance mensualmente presenta un informe. Cabe agregar, que aún y cuando la Defensoría no ha sido recurrida, la Sala Constitucional le ha conferido audiencia en algunos procesos en los que los maltratos están siendo impugnados, por lo que se hace de

25 Defensoría de los Habitantes, Informe Final del Eexpediente 101950-2012-SI, Oficio 15858-2013-DHR(PE), de 13 de diciembre de 2013.

conocimiento del alto tribunal la experiencia en el tema a partir de las diversas intervenciones de la Institución en favor de las personas adultas mayores usuarias del servicio de autobuses.

Resultan de interés los reclamos públicos que circulan en las redes sociales de internet subidas por pasajeros de autobús que han presenciado las agresiones cometidas por los transportistas, presentando videos y fotografías probatorias. Esta muestra de corresponsabilidad social es importante para superar la visión estereotipada de la población adulta mayor, reconociéndola como titular de derechos, y para que los habitantes asuman la defensa de sus derechos.

Lista de espera en los hospitales: "Ya no tenemos tiempo para esperar".

Las denuncias por las lista de espera en cirugías y procedimientos de diagnóstico de pacientes adultos mayores, son constantes. Si bien la CCSS ha adoptado medidas para actualizar y depurar las listas, los criterios se basan en la prioridad clínica establecida por el médico tratante, la antigüedad y la complejidad de la enfermedad, dejando de lado la edad. Este abordaje obvia que la población adulta mayor presenta condiciones particulares que se reflejan en patologías propias de la vejez, como fracturas de cadera, cataratas en la vista y problemas de la próstata, las cuales tampoco son estimadas dentro las especialidades críticas, lo que demuestra que los parámetros empleados excluyen a esta población.

Esta situación es considerada como discriminatoria por las personas adultas mayores y así lo han denunciado a través del "**Foro Permanente de Análisis y Propuestas de las Políticas Públicas en materia de Vejez, Envejecimiento y Personas Adultas Mayores**", en el cual la Defensoría participa activamente, y al cual la Gerencia Médica de la CCSS le ha brindado una respuesta en los términos brevemente reseñados[26].

Seguimiento a la Política de Vejez: Al pendiente de su plan de acción.

Es importante reconocer el esfuerzo realizado por las autoridades del CONAPAM para llenar el vacío que existía por la falta de una política nacional que trascendiera las políticas institucionales, las cuales deben estar sometidas a los lineamientos de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-1021 cuyo objetivo es el de "promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas adultas mayores y adoptar las medidas que estimulen y orienten un envejecimiento activo en Costa Rica".

Sin embargo, para su efectiva ejecución es urgente contar con un plan de acción que operativice los principios que rigen la política y los postulados teóricos sobre los que descansan los ejes planteados, con la finalidad de instaurar las acciones precisas de las que se desplieguen las actividades y la definición de los entes responsables de su ejecución progresiva dentro del plazo de vigencia. Todo con miras a lograr su plena efectividad frente a los desafíos que proyecta el envejecimiento, como fenómeno poblacional e individual, en los años venideros que a nivel mundial motiva el impulso de un proceso de convencionalidad de los derechos humanos específicos de estas personas.

26 CCSS, Oficio GM-MDB-43655-13 del 28 de octubre de 2013.

Seguimiento al proceso de formulación de una Convención de Derechos Humanos para las Personas Adultas Mayores.

Las acciones realizadas a nivel mundial para contar con un instrumento internacional de derechos humanos de las personas adultas mayores, son parte del reto que impone el envejecimiento de la población. Esto ha motivado a Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos a constituir dos grupos de trabajo de composición abierta, para abordar el tema del envejecimiento e identificar los elementos necesarios para la formulación y posterior aprobación de una convención específica que contribuya a revertir la situación de vulnerabilidad que presentan estas personas en el ejercicio de sus derechos, reconociendo su respeto y cumplimiento sobre la base de la libertad, la igualdad y la dignidad humana.

En aras de apoyar las acciones emprendidas que desde la sociedad civil se promueven a efecto de divulgar el proceso iniciado y los avances alcanzados, la Defensoría en alianza con la Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO), organizaron en el mes de julio de 2013, el "Seminario de la sociedad civil de Centro América y El Caribe: avances y desafíos del proceso de formulación y aprobación de la Convención Internacional de Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores"[27], para generar un espacio de análisis y discusión de la Sociedad Civil en relación con los avances y desafíos actuales de la elaboración de una convención.

Entre los resultados destaca la necesidad de explorar y fortalecer algunas estrategias comunes y de acción eficaz, para que paralelamente con el sector gubernamental, se alcance una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso seguido y conjuntamente con esta población se continúe en la lucha emprendida contra de la discriminación. Vale mencionar que la reseña y resultados de la actividad pueden ser consultados en los sitios web de ambas instituciones.

Atención preferencial en el 911.

El reconocimiento de la especificidad etárea debe transversalizar la prestación de servicios dirigidos a esta población, dimensionado el principio rector de atención preferencial concebido en la Ley integral para la Persona Adulta Mayor, en aras de disminuir la discriminación. La necesidad de aplicar esta perspectiva se manifiesta en la denuncia de una adulta mayor en relación con los protocolos del Sistema de Emergencias 9-1-1, pues no privilegian las particularidades de la edad de la persona solicitante de auxilio. Durante el trámite de investigación ha resultado evidente que tampoco ciertos despachos específicos a los que el sistema de emergencias refiere la atención, disponen del soporte técnico e interdisciplinario a efecto de no menoscabar la integridad e independencia y autonomía de la población adulta mayor ante la urgencia de atención.

Por ende y, desde el enfoque planteado que ha sido efectivamente comprendido por los personeros del Sistema de Emergencias 9-1-1 unto con el CONAPAM, y esta Defensoría se está impulsando la creación de un Centro o Despacho para la atención de los eventos relacionados con esta población y el acceso oportuno a los mecanismos de protección requeridos.

27 Se contó con el patrocinio de la organización HelpAge Internacional, el INA y BAC Credomatic.

5. Personas con Discapacidad.

Transporte público ¿accesible?: Faltan seis meses para que se les venza el plazo a los autobuseros. En el año 2006 se reformó la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley N° 7600), se ha brindado tiempo a los transportistas para que fueran cumpliendo gradualmente la obligación de hacer accesible toda la flota de autobuses del transporte público. Esto implicaba que cada año tenían que incrementar el porcentaje de autobuses accesible, comenzando en el 2007 hasta este año 2014, en el que todas las unidades deberían de ser totalmente accesibles.

La Defensoría ha monitoreado, año tras año, el cumplimiento de esta obligación[28], sin embargo, en el 2013, ante la inminencia del vencimiento del plazo, se abrió una investigación de oficio[29], para recopilar y analizar información sobre el porcentaje de autobuses que cumplen con las disposiciones de accesibilidad. Según información obtenida del Consejo de Transporte Público (CTP), a julio del 2013 un 75% de la flota de autobuses estaba adaptada para el transporte de personas con discapacidad (Oficio N° DE-2013-1967: 04/07/2013). Posteriormente, el CTP informó que a marzo del 2014 un 85.98% de las unidades del transporte público cumplen con las normas de la Ley N° 7600 (Oficio N° DE-201-1231: 24/03/2014). Aunque el CTP asegura que se está cumpliendo con los porcentajes de autobuses accesibles, la Defensoría sigue recibiendo denuncias por la inaccesibilidad a los autobuses[30], porque carecen de rampas, o porque las rampas están en mal estado, o porque los choferes no se preocupan por asegurar las sillas de ruedas o porque se enojan cuando se les solicita el uso de las rampas.

La responsabilidad por estas conductas discriminatorias no recae solo en los choferes, sino también en los transportistas (dueños de las empresas y personal administrativo), pues se evidencia que no le brindan el debido mantenimiento a las rampas, no capacitan a los choferes en su uso adecuado, les imponen jornadas de trabajo extenuantes a los choferes o los castigan con reducciones de su salario, todo lo cual genera un ambiente negativo en detrimento del buen trato a las personas usuarias, y a lo cual se aúna el desorden vial y el mal estado de las vías, en contra de las necesarias condiciones de accesibilidad que no solo debe tener un autobús sino también las aceras y las calles, pero en lo cual cada quien debe aportar lo que le corresponde, simultáneamente, sin esperar que el otro lo haga primero.

Lamentablemente la respuesta del CTP ha sido displicente y deficiente, pues no han tomado la iniciativa de inspeccionar los autobuses para verificar las denuncias recibidas, sino que se han conformado con los informes que les presentan las empresas autobuseras, protegiendo más los intereses de los transportistas incumplientes que los de las personas usuarias.

Acceso al espacio público: falta de aceras e edificios inaccesibles.

Durante el año 2013 se recibieron varias quejas por la falta o el mal estado de las aceras en diferentes comunidades, pues se dificulta o impide el libre tránsito[31], el acceso al espacio público y se les violenta el derecho a la igualdad a las personas con discapacidad, además de que tienen que poner en peligro su vida tirándose a la calle. Pareciera que es poco sabido que la construc-

28 Pueden consultarse los Informes Anuales de Actividades presentados a la Asamblea Legislativa.
29 Corresponde al expediente Nº 129411-213.
30 Corresponde a los expedientes Nº 126386-2013, 13385-203 y 146793-2014.
31 Corresponde a los expedientes Nº 128792-2013, 137659-2013, 142750-2013 y 136915-2013.

ción de las aceras es una obligación de todos los propietarios y que deben hacerlas siguiendo los parámetros indicados en la Ley 7600 y su Reglamento. Pero también debe saberse que cuando los vecinos no cumplen con esa obligación, entonces la municipalidad de la localidad deben construirlas y pasarle el cobro a los incumplientes.

Es frecuente que cuando se pregunta a las municipalidades si cuentan con un plan de accesibilidad, en el que se contemple la construcción de aceras, la respuesta sea negativa. Un plan de accesibilidad implica la programación de acciones, de manera oficiosa y ordenada, para convertir el entorno cantonal en accesible, sin esperar la petición de la ciudadanía. Esa ha sido la recomendación de la Defensoría a las municipalidades. Sin embargo, en algunos casos ha sido necesario recurrir a la Sala Constitucional para que las municipalidades asuman su responsabilidad.

Las denuncias también incluyen la inaccesibilidad de los edificios municipales[32]. En las quejas se señala la existencia de puertas de ingreso sin rampas, de oficinas ubicadas en segundos pisos donde se atiende público, pero sin que haya ascensor. Lamentablemente es hasta que se presentan las quejas que las municipalidades inician las gestiones para hacer accesible sus instalaciones.

Dilación en el otorgamiento de la constancia de discapacidad para exonerar de impuestos la compra de vehículos.

Mediante la Ley N° 8444 se estableció la posibilidad de que las personas con discapacidad puedan adquirir vehículos exonerados de impuestos, para su uso exclusivo. Para tal efecto, las personas interesadas deben someterse a un examen médico en diferentes instancias de la CCSS, incluido el Centro Nacional de Rehabilitación. Un habitante interpuso una denuncia contra dicho Centro por cuanto demoraba mucho tiempo para realizar el examen médico[33]. El análisis del caso determinó que el expedir la constancia de discapacidad basada en el examen médico donde se acredita que una persona puede solicitar la exoneración del pago de impuestos en la compra de un vehículo, está sometido al plazo de los dos meses del artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por tal motivo, se recomendó al Centro Nacional de Rehabilitación ajustar el procedimiento de emisión de constancias de discapacidad al plazo de los dos meses siguientes a la presentación de las solicitudes de exoneración[34].

Conflictos en los CAIPAD.

Los Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (CAIPAD) son una instancia creada para enseñar cómo hacer las actividades de la vida diaria y, en la medida de sus posibilidades, habilidades para incorporarse al mercado laboral. Los CAIPAD tienen como soporte administrativo una organización no gubernamental y el MEP que les asigna el personal docente. Se han tramitado dos quejas presentadas por organizaciones no gubernamentales en las que opera un CAIPAD denunciando al personal docente porque supuestamente no atendían las sugerencias de los familiares de las personas con discapacidad. A criterio de esta Defensoría los conflictos obedecen a la falta de claridad en cuanto a las funciones que deben cumplir las organizaciones y el personal docente, por ende, se le recomendó al MEP que capacitara a las

32 Corresponde a los expedientes Nº 125112-2013 y 134499-2013.
33 Corresponde al expediente Nº 128786-2013
34 Corresponde al expediente Nº 128786-2013.

organizaciones no gubernamentales y a los equipos docentes para que entiendan cuál es la lógica de funcionamiento de los CAIPAD[35].

6. Personas en Situación de Pobreza.

La titulación de la Carpio: Un proceso que no debe parar.

La Defensoría mantiene en etapa de monitoreo las recomendaciones emitidas al MIVAH y al IMAS para que ordenen, lotifiquen y titulen el asentamiento La Carpio a nombre de sus legítimos poseedores: las personas que lo fundaron y lo han construido. Debe reconocerse que el proceso de titulación ya inició y que está por concluirse la titulación de barrio San Vicente para continuar con el sector de Pro Desarrollo. En este último sector está ubicada la actual Escuela de La Carpio, pero es necesario ampliarla, no solo porque así lo ha ordenado la Sala Constitucional sino porque es una necesidad de la comunidad. La Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo del MEP ha desarrollado un plan de acción para atender la necesidad, pero para poder iniciar las obras de la nueva Escuela es necesario reubicar a varias familias, se espera que en el transcurso del año se logre reubicarlas.

7. Discriminación por Orientación Sexual.

Venciendo los Absolutismos Heterosexuales: Deudas y avances.

La luchas por los derechos de las personas LGTBI las ha puesto en el escenario público, y aunque no se ha avanzado todo lo necesario, se reconocen algunos esfuerzos institucionales, como la designación del día 17 de mayo como Día Nacional contra la Homofobia[36] y la emisión de algunas políticas, declaratorias y directrices en contra de la discriminación por la orientación sexual o la identidad de género de las personas.

En los últimos años las organizaciones LGTBI han protagonizado luchas importantes en procura del reconocimiento de derechos en igualdad de condiciones, al resto de la población, y en este proceso la Defensoría les ha dado acompañamiento y apoyo a sus iniciativas, entre tales se destacan:

- El derecho a que las personas transexuales se tomen la fotografía de la cédula de identidad de acuerdo a su imagen.
- La oposición al referendo que pretendía someter a discusión nacional derechos cuyos destinatarios son únicamente los miembros de un determinado sector de la población -unión civil entre personas del mismo sexo-
- El reconocimiento de la visita íntima entre personas del mismo sexo dentro del Sistema Penitenciario[37].

35 Corresponde a los expedientes Nº 112085-2012 y 123561-2013.
36 Decreto Ejecutivo N° 37071-S del 26 de abril de 2012.
37 Corresponde al expediente N° 92272-2012.

- La emisión de la Circular N° 100-2012-DGFP, por parte del Ministerio de Seguridad Pública que establece el respeto a la libertad e igualdad en dignidad y derechos que son inherentes a todos los individuos, sin ningún tipo de distinción[38].
- Apoyo a la campaña de recolección de 150.000 firmas que busca presentar el proyecto de ley "Modificación al artículo 242 del Código de familia", por iniciativa popular para garantizar los derechos civiles y patrimoniales a la población sexualmente diversa.

No obstante lo anterior, se reconoce una gran deuda pendiente, consistente en la necesidade de legislar para que les sean reconocidos los derechos civiles a las parejas del mismo sexo, ya sea mediante la inclusión en las figuras legales existentes –matrimonio civil o uniones de hecho- o bien mediante nuevas figuras como –las sociedades de convivencia-.

Durante el periodo de este informe se resolvió una solicitud de intervención presentada por la comunidad travesti de Cartago, por algunas conductas abusivas que las que estaban incurriendo algunos oficiales de la Fuerza Pública[39]. La situación se resolvió mediante unos talleres de sensibilización de derechos impartidos al personal policial. Además, se está trabajando con la Asociación Trans Mulabi en la elaboración de un Proyecto de Ley de Identidad de Género que busca el reconocimiento y respeto de los derechos de la población transexual.

8. La Policía: Actuaciones y omisiones.

Recurrencia en los abusos policiales en las calles.

En el ejercicio de las funciones que son propias de la Fuerza Pública, no en pocas ocasiones se abusa del poder, lo que se traduce en agresiones, malos tratos, persecución hacia la población civil,[40] aunado a lo anterior, los oficiales tratan de evadir la responsabilidad, mediante la falta de registro en los Libros de Incidencias, negándose a identificarse como es el deber de todo funcionario público o bien ocultando su identificación en el uniforme.

Esa recurrencia en el abuso de autoridad hace necesario recordarle a las autoridades del Ministerio de Seguridad la necesidad de capacitar en el tema del respeto de los derechos de las personas y forma de intervención o abordaje por parte de la autoridad policial, con el fin de que oficiales instruidos y sensibilizados regularmente en el tema de los derechos de la población, tengan claridad de hasta dónde llegan sus potestades de intervención y como deben ser ejecutadas de manera tal, que cumplan con su función pero en el marco del respeto de los derechos humanos.

Preocupa particularmente el uso de la Fuerza Pública, por parte de la Administración saliente, como "cuerpo de choque" para enfrentar las protestas de la ciudadanía demandando mejoras en los servicios públicos o mejores condiciones de vida, ante las cuales las autoridades correspondientes han evadido el diálogo directo, optando por enfrentar la Policía a los manifestantes para dispersarlos, detenerlos y en ocasiones agredirlos, se destacan los casos de las manifestaciones a favor de la CCSS y recientemente las de las y os habitantes costeros.

38 Corresponde al expediente N° 99195-2012.
39 Corresponde al expediente N° 134470-2013.
40 Corresponde a los expedientes N° 134319-2013 y 146856-2014.

El fortalecimiento de la seguridad en las Comunidades.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Informe del Estado de la Nación y las estadísticas del Organismo de Investigación Judicial respecto de la caída en los índices de criminalidad[41], los niveles de violencia e inseguridad han descendido, aunado a la inversión que se ha realizado por parte del Ministerio de Seguridad en las áreas de infraestructura y equipamiento permiten dar cuenta de un cuerpo policial fortalecido en términos de recursos y que permite una mejor intervención. No obstante lo anterior, se percibe por parte de algunas comunidades la necesidad de redoblar esfuerzos mediante la designación de recurso humano o bien con patrullajes constantes pero con objetivos específicos; es decir, que la misión no sea solo "salir a dar una ronda" sino ir a determinados lugares específicos (la plaza, la escuela, la iglesia, la pulpería, etc.) y fortalecer relaciones con informantes claves (la maestra, el pastor, el cura, el vendedor, el pulpero, la vecina, etc.)[42].

Formación Policial para el abordaje de la especificidad indígena

A propósito de intervenciones que se han dado por parte de la Fuerza Pública en territorios indígenas, se ha considerado necesario emitir normativa específica que respete y reconozca la especificidad de los pueblos indígenas con una integración holística que abarque su cosmovisión, costumbres y creencias. En ese proceso se ha recomendado capacitación puntual sobre el tema para la policía, además de la emisión de un protocolo para el abordaje policial en comunidades indígenas, y someter como corresponde dicha normativa a consulta de los pueblos indígenas, siendo que es una cuestión concerniente exclusivamente a esta población[43].

9. Personas Privadas de Libertad.

El Derecho a la Comunicación.

El derecho a la comunicación se garantiza a las personas privadas de libertad, sobretodo mediante la disponibilidad de teléfonos públicos. De ahí la necesidad de que estos aparatos permanezcan en buenas condiciones, lo cual no siempre es posible, pues el uso frecuente que reciben tiende a deteriorarlos. La casuística que se recibe en relación con el tema de teléfonos públicos dañados, da cuenta de la recurrencia de esta situación en diferentes centros penales. No obstante, es importante rescatar y resaltar la buena práctica implementada en el Centro de Atención Institucional San Sebastián, con el fin de que sea replicado por las autoridades de Adaptación Social. La Dirección de este Centro Penal ha escogido entre la población privada de libertad con un perfil criminológico bajo, algunas personas y a un funcionario quienes han recibido capacitación del ICE[44], con el fin de que reparen problemas básicos que presenten los teléfonos, esto ha permitido en la comunicación con el exterior de que quienes se encuentran privados de libertad en ese centro, no se vean afectada..

41 Periódico La Nación del 21 de abril de 2014. Pág. 4
42 Corresponde a los expedientes N° 120963-2013 y 126247-2013.
43 Corresponde al expediente N° 97006-2012 en fase de seguimiento.
44 Corresponde al expediente N° 125201-2013.

Torturas y Maltratos a Personas con Medidas de Seguridad.

En fechas recientes se han recibido denuncias reiteradas de los reclusos del Centro de Atención de Personas con Enfermedad Mental en Conflicto con la Ley (CAPEMCOL), por diferentes maltratos físicos y psicológicos (torsión de los testículos, colocación de la rodilla sobre el estómago, golpes, aislamientos arbitrarios, denegación del derecho de defensa)[45] tanto de parte del personal de salud (médico y de enfermería) como del de seguridad. Tras reunión sostenida con las autoridades del Hospital Nacional Psiquiátrico, del CAPEMCOL y de la Policía Penitenciaria, se determinó que una parte importante del personal destacado en el Centro no tiene formación específica para la contención y abordaje de los usuarios del centro que son pacientes con su libertad de tránsito limitada. Por las particularidades del Centro, se requiere personal sensibilizado en materia de enfermedades mentales, y capacitado en el manejo de esta población, así lo dispuso la Sala Constitucional, cuando ordenó la creación del Centro, y de una Policía Penitenciaria Especial encargada de brindar la custodia y contención requerida en el nuevo centro de tratamiento psiquiátrico especializado y de rehabilitación para las personas inimputables o con imputabilidad disminuida a las que se les impone una medida cautelar o de seguridad por el sistema penal[46].

Además de dar seguimiento a las investigaciones disciplinarias que deben abrirse al personal de salud y de seguridad, las Autoridades Superiores deben de capacitar y sensibilizar a al personal destacado en el Centro para garantizar los derechos de los reclusos bajo su custodia.

El maltrato una constante de las cárceles.

El abuso de autoridad por parte de policía penitenciaria es una de las denuncias más recurrentes que ingresan a la institución, la investigación de estas causas conlleva importantes factores en contra: **primero:** la posibilidad de denuncia por parte de las y los privados de libertad depende del acceso a un medio de comunicación, teléfono, fax, correo; **segundo:** el tiempo que transcurre entre la presentación de la denuncia y la investigación de los hechos, desaparece cualquier evidencia física de agresión; **tercero:** la falta de prueba y **cuarto:** la efectividad de los procedimientos disciplinarios.

La investigación de estas causas deja sin sabores en el sentido de que solo en muy pocas ocasiones después de seguir toda la fase de investigación, ante la Dirección de la Policía Penitenciaria, la Dirección General de Adaptación Social y el Consejo de Personal de la Policía Penitenciaria, no se logran sentar responsabilidades a los agresores, lo que permite que los custodios interpreten esto como procesos investigativos que no culminan en nada y la lectura que de ello se puede hacer es "continuar con los abusos pues por ello no se sanciona".

Es necesario que la autoridad penitenciaria implemente medidas de control que permitan tener prueba de la forma en que procede la policía penitenciaria en la atención de la población , una medida de control podría ser la utilización de cámaras ubicadas estratégicamente, para grabar el quehacer diario dentro de los centros penales, elemento este que fiscalizaría en doble vía tanto a funcionarios penitenciarios como a la población privada de libertad.

45 Corresponde a los expedientes N° 134855-2013, 146412-2014 y 148214-2014.
46 Sala Constitucional, Voto N° 4555-2009.

Hacinamiento, sobrepoblación y vejación de Derechos consecuencias de una deficiente infraestructura penitenciaria.

El análisis de ingresos y egresos al sistema penitenciario[47] entre los años 2005 a 2014, indica que en el 2005 el índice de sobrepoblación era de un 4% llegando en el año 2010 a un 22%. Este incremento de población penitenciaria no se ha detenido, por el contrario, en tres años ha aumentado en un 11%, llegando en el 2013 a un 33%, y en los primeros cuatro meses del 2014 a un 39%. La situación es más alarmante si se observa la situación de cada centro penitenciario; por ejemplo, el de San Carlos presenta un 73% de sobrepoblación

A continuación se ilustra la sobrepoblación por centro penitenciario:[48]

Centro Penitenciario	Capacidad Real	Sobre-población	Porcentaje
San José	664	415	63%
San Carlos	442	319	72%
Cartago	362	172	48%
Pococí	786	460	59%
Pérez Zeledón	837	367	58%
Puntarenas	528	118	22%
Gerardo Rodríguez	958	441	46%
Limón	542	172	32%
Reforma	2084	836	40%
San Rafael	873	173	20%
San Ramón	86	2	2%
Buen Pastor	759	-100	-13%
Adulto Mayor	170	-3	-2%
Liberia	748	336	45%
Totales	**9639**	**3708**	**39%**

La sobrepoblación es un fenómeno que lesiona el derecho de las personas privadas de libertad, a disponer de un espacio físico digno y adecuado en los centros penitenciarios en los que el Estado las mantiene recluidas bajo su custodia, y por lo tanto bajo su responsabilidad, lo que implica que debe garantizarles sus demás derechos, como lo son el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la sana convivencia, a la atención técnica, entre otros.

Respecto a la deficiente infraestructura penitenciaria, según información suministrada por parte del Patronato Nacional de Construcciones del Ministerio de Justicia y Paz, para el periodo 2013-2014 se han efectuado mejoras y construcción en diversos centros penitenciarios a saber: Pérez Zeledón, Reforma, Puntarenas y Liberia para un total de 576 nuevos espacios carcelarios cifra que resulta insuficiente si consideramos que la sobrepoblación lejos de disminuir ha ido en constante crecimiento, por lo que se podríamos concluir que la construcción de nuevos espacios carcelarios

47 Ministerio de Justicia y Paz, Oficio DVAP-DG-165-2-2013.
48 Información suministrada por la Dirección General de Adaptación Social, al 23 de abril del 2014.

no es la solución para el tema de sobrepoblación como si lo sería la utilización en forma adecuada de centros semi-institucionales o la aplicación de la prisión preventiva como medida cautelar en los casos en que sea estrictamente necesaria.

En relación con estos centros, el Instituto Nacional de Criminología por recomendación de esta Defensoría[49] emitió la circular 6-2012 para la revisión y análisis de los criterios de aplicación determinándose para su mejora lo siguiente:

- Efectuar una revisión de las características de la población por centro penitenciario tomando como insumo de referencia datos estadísticos de la cantidad de personas sentenciadas a penas cortas, tipo de delitos.
- Efectuar un análisis estadístico del número de personas con sentencias de seis años y menos sin que tengan el tercio de la pena.
- Efectuar una gestión ante las autoridades superiores para la ejecución de la estrategia.
- Intensificar las supervisiones por parte del INC en los centros para apoyar al personal en la aplicación de las estrategias.
- Definir las estrategias de valoración de opciones domiciliares y laborales considerando que en los mismos recursos profesionales se debe cubrir mayores tareas implicando elaborar informes, desarrollar sesiones extras de consejos técnicos interdisciplinarios.

Estas modificaciones implicaron un mejor uso de estos centros, pues en años anteriores estaban siendo subutilizados ya que en comparación con el año 2011 en el año 2012, luego del análisis técnico se logró duplicar la cantidad de población albergada en el Programa llegando a 1777 personas.[50] Y, para el 2014, hay 2700 personas ubicadas en esta modalidad. Este programa también muestra hacinamiento, pues en la actualidad se sobrepasa la capacidad real existente, lo cual hace necesaria la inversión en infraestructura para dicho programa, para poder continuar con la ubicación de población penitenciaria en esta modalidad.

Si bien el Ministerio de Justicia y Paz ha realizado gestiones en procura de invertir parte del Préstamo 2526/OC-CR del BID en la construcción de infraestructura carcelaria mediante la creación de las llamadas Unidades Productivas, teniendo planeada la construcción de un total de 16 Unidades en diferentes lugares de nuestro país para dotar de 2648 nuevos espacios al sistema penitenciario; sin embargo, la Dirección General de Adaptación Social, e abril del 2014, informó que la construcción de las mismas iniciaría hasta el 2016, esto implica que cuando se logré su construcción, si el crecimiento de la población penitenciaria continúa al ritmo actual, no resolverá el problema del hacinamiento. Es importante llamar la atención en el sentido de que ese crédito tiene un atraso crítico y pone una vez en evidencia la incapacidad institucional de hacer un uso adecuado en el manejo de recursos que provienen de endeudamiento del Estado.

Incumplimiento generado por el escaso personal técnico de los centros penitenciarios.

La cantidad de personal técnico de los centros penitenciarios, está por debajo de las necesidades que requiere la población penitenciaria. Al 21 de abril del 2014 la población penitenciaria era de 13771 personas, mientras que el personal técnico era de solo 140 funcionarios y funcionarias.

49 Corresponde al expediente 61562-2010-SI.
50 Instituto Nacional de Criminología, Oficio DINC-072-2013.

La cantidad de personal técnico en los centros penitenciarios de mayor cantidad de población privada de libertad es la siguiente:

Centro Penal	Población	Derecho	Psicología	Trabajo Social	Educación	Orienta-ción
Puntarenas	646	2	2	3	1	4
San Carlos	761	2	2	3	1	2
Pérez Zeledón	1004	3	2	4	1	3
Liberia	1084	2	1	4	1	3
Cartago	534	1	2	3	1	4
San Sebastián	1079	6	2	5	1	7

Se observa que el Centro de Puntarenas dispone de 12 funcionarios para atender a 646 personas, situación que en el caso de la disciplina de Orientación daría una proporción de 162 privados de libertad por funcionario. En el Centro de San Carlos hay 10 funcionarios para atender a 761 personas, lo cual en el caso de la disciplina de Derecho, Psicología y Trabajo Social representan una proporción de 254 personas por funcionario. En el Centro de Pérez Zeledón hay 13 funcionarios para 1004 personas, esto implica que el personal de Trabajo Social tiene que atender 251 privados por funcionario. En Liberia hay 11 funcionarios para 1084 personas, esto implica que al personal de Trabajo Social le corresponde atender 271 privados de libertad por funcionario. En Cartago hay 11 funcionarios para atender a 534 personas, esto implica que el personal de Orientación debe atender 134 privados de libertad por funcionario. Y San José hay 19 funcionarios para atender a 1078 personas, es decir que al personal de Orientación le toca atender a 154 privados de libertad por funcionario.

Es evidente que la cantidad de personal técnico es insuficiente para atender los requerimientos de la población privada de libertad, tal es el caso de las valoraciones ordinarias y extraordinarias, elemento común que marca los claros y notables atrasos en la ejecución de las mismas, y que implica una lesión de los derechos de las personas privada de libertad.

Deficiencias y mejoras en el Servicio de Salud.

Durante los últimos seis meses del año, se han logrado mejorar la falta de respuesta por parte de los centros penales, para ellos se programaron visitas a los centros de Programa Institucional de Pérez Zeledón, La Reforma, San Rafael, siendo éstos de los más reacios a remitir los informes por las denuncias de la población privada de libertad. Se logró coordinar directamente con los médicos de estos centros penales y telefónicamente con los demás, para que los informes por falta de atención médica, entrega de medicamentos, entrega de dietas de refuerzo y curaciones se otorguen sin mayor demora en pro de la salud de las personas privadas de libertad. Además, los informes de estos centros penales, se envíen a la Defensoría en un plazo menor a una semana, siendo éstos notificados y enviados por medio de correo electrónico.

Respecto a la problemática presentada en La Reforma, se coordinó una reunión con el Director de Adaptación Social, el Director General de La Reforma, con el Director de la Clínica de La Reforma y con la Directora General de Servicios de Salud del Ministerio de Justicia, dando como resultado, que los informes que se les solicitan a las autoridades de ese centro penal, se acumulan y se solicitan una vez por semana, de igual manera, se recibe respuesta de las autoridades de La Reforma en menos de una semana, logrando así reducir considerablemente el número de expedientes en trámite, ya que no sólo responden a las solicitudes de informes, sino que también se le brinda atención médica a los privados de libertad en los casos que corresponde.

En el segundo semestre se arrancó con 48 expedientes en trámite, se recibieron 127 nuevas denuncias y se logró cerrar 144 expedientes, quedando un saldo final de 31 expedientes en trámite, eso significa que en los últimos seis meses se logró arreglar la situación a 144 personas que se encuentran privadas de libertad en los diferentes centros penitenciarios. El logro más importante ha sido la coordinación con los centros penales para agilizar la información requerida y esto ha provocado que las personas privadas de libertad, obtengan atención médica de una forma oportuna cuando lo solicitan.

Durante los primeros meses del año 2014, ingresó una denuncia de varias personas privadas de libertad recluidas en el Centro Penitenciario de Pérez Zeledón, referente a varias situaciones que inciden directa e indirectamente en la salud de la población penitenciaria. Al respecto, se realizó una consulta al Ministerio de Salud, para que indique si es necesario o no, que las personas que se encargan de la preparación de alimentos para la población penitenciara, deban de contar con la aprobación del curso de manipulación de alimentos.

De ser necesario contar con la aprobación del curso por parte del personal de la cocina, sean estos funcionarios del Ministerio de Justicia o los mismos internos, se buscará la opción de que el INA imparta los cursos, para que la preparación y la distribución de los alimentos cumplan con las normas mínimas de salubridad e higiene y esa situación pueda impactar positivamente en la salud y bienestar de las personas que ingieran esos alimentos.

La obtención de una habilitación para poder manipular cualquier clase de alimentos por parte del INA y a favor de personas privadas de libertad, no solo garantizaría mayor bienestar en la salud de las personas que consuman los alimentos, si no que las personas que obtengan el curso, una vez que se encuentren en libertad y si así lo desean, podrían utilizarlo en beneficio propio para lograr obtener algún trabajo en restaurantes, sodas, o lugares donde se requiera de tal requisito para poder ingresar a laborar, aprovechando así el tiempo en que se encontraron dentro del sistema penitenciario.

Otro aspecto que se encuentra en trámite de investigación y que forma parte de la denuncia planteada, es el hecho de que la planta física del centro penitenciario, está diseñada para un número determinado de personas, sin embargo, en todos los centros hay hacinamiento, por lo que los espacios se ven reducidos para la gran cantidad de personas recluidas. Se tiene planeado realizar en coordinación con el Área Rectora de Salud de Pérez Zeledón, una inspección al Centro de El Valle, para verificar el número de servicios sanitarios, lavamanos, basureros, los implementos de limpieza como jabón de manos, papel higiénico, verificar si se lleva acabo fumigaciones contra insectos, roedores y otras plagas que puedan incidir en la salud de la población penitenciaria.

Convenio CCSS-MJP atención en Salud.

El acceso a los servicios de salud por parte de las personas privadas de libertad constituye uno de los principales motivos de denuncia por parte de esta población ante la Institución. Por esta razón y frente a la renegociación del convenio interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y la CCSS, la Defensoría gestionó ante ambas instituciones con el fin de garantizar el derecho a la salud de las personas que se encuentran dentro del Sistema Penitenciario, procurando que la prestación de los servicios médicos en forma oportuna y, ante todo, en igualdad de condiciones con respecto al resto de los habitantes y las habitantes del país.

Analizado el contenido de la propuesta de borrador facilitada por el Ministerio de Justicia, se determinó que en esta se mantenía el sistema actual de prestación de servicios según el cual la atención a lo interno de los centros penitenciario corresponde al Ministerio de Justicia, asumiendo la CCSS únicamente la atención externa de la población penitenciaria.

Mediante oficio DH-0579-2013 de setiembre de 2013 se llamó la atención a ambas instituciones que el hecho que atribuir funciones en materia de salud al Ministerio de Justicia no sólo implica el desconocimiento de las competencias atribuidas por el Ordenamiento Jurídico a la CCSS y a dicho Ministerio, sino que también tiene consecuencias importantes en la calidad del servicio que se brinda a lo interno de los centros penitenciarios y, en consecuencia, impacta en el derecho a la salud de las personas privadas de libertad. Resulta evidente que estas funciones no se encuentran comprendidas en aquellas que atribuye la legislación a la Dirección General de Adaptación Social y si bien son loables los esfuerzos que esta dependencia ha realizado en los últimos años para brindar la atención médica, estas han sido ejecutadas como una labor adicional dentro de sus funciones de custodia y no como una entidad especializada en la materia. En consecuencia, se presenta una sensible diferenciación entre la calidad de los servicios que se brinda a lo interno del sistema penitencia con respecto a la que brinda la CCSS al resto de la población.

Asimismo se advirtió que mantener el esquema actual dificulta la unificación de las acciones que se adoptan para garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de libertad. Se permite la generación de duplicidades en los esfuerzos que se realizan y la dispersión de los fondos públicos que anualmente asigna la Ley Nacional de Presupuesto para este fin, ya sea a través de la transferencia que se realiza a la CCSS como de los montos que se dispuestos en el presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz. La firma del Convenio aún se encuentra pendiente por lo que la Defensoría seguirá gestionando ante la CCSS y el Ministerio de Justicia con el fin de que se abandone el sistema actual de prestación de servicios y en su lugar se adopten las medidas necesarias para adecuar los servicios que en materia de salud brinda la CCSS a la realidad penitenciaria y las consecuencias derivadas de la privación de libertad y no se aplace nuevamente la toma de decisiones que de forma efectiva y estructural resuelvan la situación de los servicios médicos dentro del sistema penitenciario del país.

10. Administración de Justicia.

Se puede afirmar que el derecho a la justicia pronta y cumplida en algunos estratos judiciales es difícil de alcanzar, prueba de ellos es la dilación en la resolución en asuntos sensibles como el laboral y particularmente, en esta oportunidad, la Medicatura Forense[51], por mencionar los conocidos por esta Defensoría, lo cual reafirman la necesidad urgente de buscar alternativas de solución a este serio problema.

11. Educación para Adultos.

El caso de la Universidad Técnica Nacional: "Un proceso de fusión desarticulado" El proceso migratorio de los seis modelos educativos que dieron origen a la Universidad Técnica Nacional (CUNA, CIPET, CEFOF, ECAG, CUP y CURDTS), fue un proceso apresurado, de cuya premura se están viendo los resultados a seis años de su creación. En los últimos años la recepción de denuncias por diferentes irregularidades de orden administrativo en la Universidad Técnica Nacional ha sido una constante, cuestiones que van desde la autorización de matrícula a personas que no reúnen los requisitos[52], la falta de gestión de la Universidad para el reconocimiento de carreras por parte del Servicio Civil[53], la no apertura de carreras que darían continuidad a estudios cursados en las entidades fusionadas en la UTN[54], entre otras situaciones que se ha suscitado en la UTN. Esta situación refleja que el proceso de migración y fusión de esas seis entidades en lo que hoy se conoce como la UTN fue desarticulado y no previó situaciones que ahora están incidiendo en la titulación efectiva de muchas personas que han ingresado al recinto universitario con el fin de obtener un grado académico que les permita forjarse profesionalmente. Debe llamarse la atención para que se revisen esos procesos y subsanar cualquier cuestión que esté pendiente, con el fin de garantizar a los estudiantes la conclusión exitosa del proceso educativo.

51 Corresponde a los expedientes N° 119153-2013, 137425-2013 y 150528-2014.
52 Corresponde a los expedientes N° 125865-2013, 125876-2003, 126186-2013.
53 Corresponde al expediente N° 140110-2013.
54 Corresponde al expediente N° 79919-2011.

Dirección de Calidad de Vida

La Dirección de Calidad de Vida es la instancia cuyo ámbito de competencia es la protección, promoción y divulgación de los derechos humanos de las y los habitantes a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, garantizar el acceso, calidad y oportunidad de los servicios de salud públicos, así como a una vivienda digna y el reconocimiento y reinvindicación de sus derechos culturales como el Patrimonio Histórico y Arquitectónico.

Seguidamente, haremos un recuento de las principales acciones ejecutadas en torno a los ejes temáticos anteriormente descritos y que visualizan las demandas más álgidas, en el período que comprende este informe.

Distribución de Profesionales Especialistas en Salud: Un reto a la equidad

Para contextualizar este tema tan sensible para la seguridad social del país, hemos de hacer hincapié en que dadas las causas de morbilidad y mortalidad, así como la expectativa de vida, la prestación de los servicios en salud requieren la formación y consecuentemente el incremento de especialistas médicos para que laboren en el segundo y tercer nivel de atención, no solo para garantizar el derecho a una atención de calidad de las patologías sino también por asunto de oportunidad.

Además de la formación y la contratación de los profesionales que se requieren, sobre lo cual esta Defensoría ha insistido, el otro gran tema es la distribución equitativa de dichos profesionales dentro de la estructura prestataria, pues también ha señalado esta Defensoría, que persiste inequidad en la garantía de la prestación de los servicios de salud en ciertas zonas geográficas del país con bajos índices de desarrollo humano, producto de una distribución de los profesionales sin necesariamente tomar en consideración estrictos criterios técnicos de salud pública que respondan al perfil epidemiológico y a las necesidades del servicio público que se presta.

Ahora bien, en virtud de los acuerdos que pusieron fin a la huelga en la CCSS de 2010, motivada precisamente por la distribución de especialistas, la Defensoría integra la comisión designada al efecto como miembro independiente, observador y garante de la transparencia de dicho proceso. Desde ese año, esta Defensoría ha cumplido fielmente con este papel de forma ininterrumpida, presentándose para el período 2013-2014, varias circunstancias especiales que dieron por resultado el atraso en este proceso administrativo y que afectan de manera significativa la aspiración

de lograr cerrar las brechas existentes en materia de acceso a atención especializada de manera oportuna.

El retraso mencionado obedece a que a finales del año 2013, el Ministerio de Salud aprobó una reforma a la normativa que regula el servicio social obligatorio, y posteriormente emitió un acuerdo aclaratorio de que el grupo de profesionales en medicina por distribuir a principios del 2013, no estaba en la obligación de realizar tal servicio, medida que evidencia una decisión de último momento que entrabó significativamente las acciones administrativas a tomar.

Otro factor que alargó y complicó esta situación fueron las diferencias de opinión que se suscitaron entre las y los especialistas, el respectivo Sindicato (que forma parte de la comisión en virtud de los acuerdos de huelga) y los representantes de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con respecto a los documentos que debían firmar este personal para acceder a las plazas propuestas.

Conocedores de la trascendencia de este proceso administrativo que a simple vista podría resultar inocuo pero respecto del cual subyace el paradigma de la equidad en la prestación de especialidades médicas, esta Defensoría hizo un llamado apremiante durante las sesiones de trabajo para que se adoptaran urgentes medidas para asignar especialistas en las zonas donde este año tampoco parecía que se dotaría de este personal, entiéndase la Región Sur y Región Atlántica, además se instó a la CCSS para que los hospitales que sí iban a contar con este personal médico especialista ofrecieran un real y verdadero apoyo a aquellos centros de salud, que de conformidad con las respectivas redes de servicios, no contaron con especialistas en medicina.

Uno de los principales motivos por los cuales estos profesionales decidieron declinar su nombramiento en hospitales fuera del Área Metropolitana, fue la falta de condiciones de infraestructura y de equipamiento mínimo para el cumplimiento de sus funciones. Llama la atención esta Defensoría, lo que en otras ocasiones se ha expuesto, en relación a la importancia de que se gestione la creación o apertura de plazas en forma integral, que no basta con tener el recurso humano especializado, si paralelamente no se dispone del instrumental e infraestructura necesaria para atender la demanda, o al menos contar con la planificación y disposición presupuestaria para hacerlo, estos problemas de planeamiento atenta contra el principio de equidad.

De esta forma, 7 profesionales en medicina renunciaron a la posibilidad de ser asignados a estos centros y por ende de trabajar para la CCSS, mientras que un total de 100 nuevos especialistas fueron asignados a distintos centros de salud. El resultado que destaca como preocupante es que el Hospital Tony Facio de Limón, así como los centros de salud de Siquirres, Guápiles, Ciudad Neilly y Golfito no contaron con ningún especialista asignado o en el mejor de los supuestos le fue asignado uno o dos profesionales como máximo. Nótese que estas zonas según el Indice de Desarrollo Humano para Costa Rica, enfrentan problemas de pobreza, violencia, altos índices de adicción entre sus pobladores, circunstancias que complican el perfil epidemiológico.

Por otra parte, mediante el oficio GM-AJD-4983 del 25 de marzo de 2014, la Gerencia Médica informa a esta Defensoría que el apoyo de otros centros de salud dentro de la misma red de servicios será la forma mediante la cual se dará soporte a los centros médicos que quedaron desprovistos de especialistas. Adicionalmente se informa que la Institución se encuentra realizando una revisión de la regulación vigente en esta materia, según lo solicitó la respectiva Junta Directiva el pasado mes de marzo.

Considera esta Defensoría que si bien el fortalecimiento de la red de servicios es un mecanismo válido que podría coadyuvar en el proceso de descongestionamiento de hospitales o centros de salud a los que no se les ha asignado el personal requerido, ello no garantiza un resultado asertivo sino se le da un seguimiento oportuno a la medida.

Ante esta realidad, esta Defensoría continuará insistiendo ante la CCSS a fin de contar con las medidas adecuadas para suplir las necesidades de especialidades médicas en los centros de salud, así como la urgencia de señalar de manera puntual los requerimientos en este campo en cada centro de salud, planificando previamente la asignación y anuencia de estos profesionales para dirigirse a la zona donde la institución lo requiera para evitar discusiones que debiliten el interés público que debe predominar en la toma de decisiones, contando la CCSS con el debido respaldo técnico que justifique las medidas a implementar.

Por último, se insta a la CCSS y al Ministerio de Salud a realizar un trabajo conjunto y coordinado respecto al servicio social para evitar las lamentables situaciones como las evidenciadas durante el proceso de asignación de especialistas durante los años 2013-2014 y que en último término vienen en detrimento de la atención en salud que se ofrece a las y los habitantes.

Ell tema de formación de especialidades médicas es un tópico que continuará siendo de permanente análisis y monitoreo por parte de esta Defensoría. La carencia de recursos humanos en todos los centros de salud del país, desde especialidades médicas y enfermería, hasta recursos humanos técnicos, es una de las principales demandas de las y los habitantes que llevan a esta Defensoría a brindar constante seguimiento de las acciones realizadas por el Estado al respecto. Decimos Estado en razón de que la formación de especialistas es un tema país, no solo de la CCSS. Instituciones como el Ministerio de Salud, los Colegios Profesionales y los centros de estudios superiores son actores clave de este proceso.

Al respecto y según información suministrada por la Gerencia Médica, existe ya un Estudio de proyección de formación profesional al 2015. Sin embargo, este estudio es el mismo que se conoce desde hace años, y en realidad no da cuenta de las verdaderas necesidades de formación de especialista en medicina para la Institución y para el país en general. Además que es percibido como no válido, por el sobredimensionamiento de necesidades profesionales, considerando que fue realizado por las direcciones médicas de los centros asistenciales. De tal suerte que requiere su revisión, previo a la implementación, cuestión en la que se ha insistido en varias oportunidades.

Es claro que el país debe revisar este tema, pendiente de un estudio objetivo y actualizado, tomando en cuenta que existe importante información epidemiológica que da cuenta de que algunas especialidades como las relacionadas con la atención de traumas, dado el incremento de la violencia en sus distintas manifestaciones, son tan necesarias como aquellas relacionadas con las enfermedades crónicas como la hipertensión diabetes y cáncer.

La Defensoría continuará insistiendo ante las nuevas autoridades en agendar este tema como un aspecto de primer orden si deseamos contar como sociedad con un servicio de salud, eficiente, oportuno y de calidad, lo que constituye sin duda alguna un pilar de la paz social de Costa Rica.

Hacia una aspiración inconclusa: La disminución de las listas de espera.

Para el año 2013, se habló nuevamente de otra estrategia a implementar por parte de la CCSS, conocida como "*Estudio sobre Criterios de Priorización de las listas de espera quirúrgica".* Al respecto mediante oficio GM-S-44250-13 de 5 de diciembre del 2013, de la Gerencia Médica de la CCSS, se indicó lo siguiente:

> "*… LISTAS DE ESPERA*
>
> … Conforme se indica en el oficio emitido por la Dra. Rocío Sánchez Montero el pasado 07 de noviembre del 2013, el Estudio: Sobre criterios de priorización de listas de espera quirúrgica, aún se encuentra en proceso de elaboración; con lo cual, están pendientes de completar, los capítulos Nos. 5, 6 y 7. Y en donde, conforme el proceso institucional, luego de su elaboración, corresponde realizar la validación Gerencial del documento para su aplicación y la creación de una herramienta tecnológica que facilite su aplicación.
>
> …
>
> La Gerencia Médica, ha emitido directrices a los Hospitales sobre la atención de la Lista de Espera, y con ello, se han definido indicadores para medir el nivel de progreso en el tema, en cada Centro.

Dentro de las directrices, destacan:

1. Disminución en el número de citas 2. Disminución en el plazo promedio 3. Programación de agendas, a 6 semanas progresivas 4. Utilización del 80% de los quirófanos, a más de cinco horas 5. La programación mensual de pacientes deberá corresponder, en un 85% a los pacientes más antiguos de la Lista de Espera de cada Centro 6. Atención al lineamiento de Vesículas 7. Atención al lineamiento de Hernias 8. Priorización en la atención de pacientes con Cáncer…"

Con fecha 17 de marzo del 2014, se informó vía telefónica por parte del encargado de la Unidad de Listas de Espera (UTLE) de la CCSS, que en relación con el *Estudio de Criterios de Priorización de Listas de Espera Quirúrgica*, el mismo ya está totalmente concluido, así como elaborada la herramienta tecnológica que permite la aplicación de los "criterios de priorización". Dichos criterios - através de la herramienta tecnológica elaborada-, están siendo implementados como plan piloto en el Hospital de Alajuela, cuya evaluación de resultados se realizaría a finales del mes de marzo 2014, sin resultados presentados a la fecha ante esta Defensoría.

Asimismo se recibió por parte de la CCSS el documento denominado "*Alternativas de abordaje para cirugías y procedimientos en listas de espera*" de Marzo de 2013. Las dos alternativas que se señalan son: *"Disminución de los plazos de atención en la especialidad de Cirugía General a través, del fortalecimiento de la cirugía mayor ambulatoria en Áreas de Salud tipo III"* y *"Fortalecimiento de la oportunidad en la realización e interpretación de estudios ultrasonográficos y estudios mamográficos realizados en pacientes en listas".*

El informe presencial rendido por la Unidad de Listas de Espera (UTLE) de la CCSS el día 29 de marzo del año en curso en esta Defensoría, indicó que la CCSS se planteó como acciones para el 2013, establecer lineamientos estratégicos en procura de la mejora de la gestión de las listas

de espera ; ejecutar proyectos para la atención de las patologías de mayor incidencia en la especialidad quirúrgica más crítica; ejecutar proyectos para la atención de procedimientos médicos ambulatorios y priorización pacientes en lista de espera quirúrgica.

Dentro del marco de lo anteriormente mencionado, se informó que desde el inicio del año 2013, se giraron instrucciones por parte de la Gerencia Médica de la CCSS a los centros de salud respectivos, para el abordaje de la problemática en las diferentes especialidades, dándole prioridad al paciente de mayor antigüedad, y con especial énfasis al paciente portador de patología de Hernia y Vesícula. (70% de la lista de espera de cirugía general)

Para el Proyecto de atención de patología de Hernia y Vesículas, en donde se tenía planteada la atención de 5.000 pacientes en diferentes modalidades, se logró un 200% de la meta al atender entre jornada ordinaria y cirugías vespertinas un total de 10.109 pacientes, lo cual corresponde al 59% de la lista de espera de pacientes con año de registro 2012 y anterior. El impacto en el plazo de espera en las patologías seleccionadas fue en promedio de 214 días de espera menos, y a nivel nacional hubo una disminución del 57% del tiempo promedio de espera en las especialidades quirúrgicas en general.

En relación con los procedimientos de diagnóstico, se informó que: "*….mediante jornadas de producción se realizaron un total de 15.222 ultrasonidos, no obstante mediante depuración de pacientes, y extracción de los mismos se logró atender poco más de 40.000 citas que se encontraban pendientes en lista de espera*…" Lo anterior permitió que en varios centros médicos disminuir el plazo de espera para la realización de ultrasonidos hasta en 2 años.

Como acciones para el 2014, se pretende llevar a cabo la "Evaluación Continua" de la gestión de las listas de espera; ejecutar proyectos en patología cardiovascular, cataratas, ultrasonidos y mamografías ; implementar el Sistema de Información para la Gestión de la Lista de Espera Quirúrgica (SAGH y ARCA); actualizar lineamientos y guías para el conteo de verificación y depuración de listas de espera; la depuración electrónica (que ya se ejecuta actualmente) y la implementación de la guía para la gestión de la consulta externa.

No hay duda de que los resultados anteriores presentados por la Unidad de Listas de Espera de la CCSS deben verse como un resultado positivo; sin embargo el reto está en que se le dé sostenibilidad a las estrategias y acciones descritas, con el fin de procurar mejorar o al menos mantener en el tiempo ese tipo de resultados. La historia da cuenta de que la gestión adecuada de las listas de espera ha sido un reto permanente para las autoridades de la CCSS, situación que no dista de ser diferente en el presente dados los aun largos tiempos de espera que se reflejan en la actualidad y que son una constante en las denuncias recibidas por esta Defensoría.

Considerando lo anterior, la acción por parte de esta Defensoría continuará centrada en un monitoreo permanente y constante, de todas las estrategias que se sigan implementando o ensayando por parte de la CCSS, así como lograr que el enfoque de derechos humanos sea necesariamente valorado por la CCSS en la definición de criterios de priorización en las listas de espera. Si bien es cierto los esfuerzos realizados a la fecha giran a partir de criterios por patologías definidas como urgentes o de mayor incidencia, es necesario que la situación de poblaciones particulares como lo pueden ser los adultos mayores, personas con capacidades disminuidas, habitantes de zona rural con dificultad de acceso a los centros de salud, entre otros, sean considerados en la definición de dichos criterios.

En el caso particular de las personas adultas mayores, si bien la CCSS ha adoptado medidas tendentes a promover la gestión de las listas de espera, se observa que los criterios aplicados versan sobre la prioridad clínica establecida por el médico tratante, la antigüedad y la complejidad de la enfermedad, dejando de lado el factor edad, pues no se la considera relevante para priorizar. Este abordaje llama la atención porque la población adulta mayor presenta condiciones particulares que se reflejan en patologías propias de la vejez, como roturas de cadera, cataratas y padecimientos de la próstata, los cuales tampoco son estimados dentro las especialidades críticas a partir de la especificad del paciente adulto mayor, lo que evidentemente demuestra que los parámetros empleados excluyen a esta población. Lo propio es incluir el factor adultez mayor como criterio en las lista de espera, o bien, considerando el deber de brindar atención preferencial a estas personas, llevar una lista de espera de PAM (persona adulta mayor) independiente, conforme a los parámetros correspondientes a las necesidades y requerimientos propios de esta población.

Para enfrentar los problemas de gestión de listas de espera, debe implementarse necesariamente un sistema de información que permita el control de la asignación de citas, en el contexto de las prioridades definidas, para todo tipo de servicio y a todo nivel del sistema. Citas para consulta externa, cirugías, procedimientos y exámenes diagnósticos y tratamientos. El sistema tiene que tener el control de la oferta de servicios y no como sucede muchas veces en los hospitales del país, que es el personal médico los que asignan directamente las citas. Debe existir también un módulo del sistema de información, que evalúe permanentemente las listas de espera de frente a la norma de tiempo de espera definida; lo anterior en el marco de los procesos de digitalización, -incluido el proyecto de expediente electrónico en salud- y los controles que se están promoviendo desde la Administración Central de la CCSS

La gestión post siniestros en la infraestructura de la CSSS. Reconstrucción Hospital Monseñor Sanabria.

Como es de conocimiento público en ocasión del terremoto acaecido el 05 de setiembre de 2012, el Hospital Monseñor Sanabria fue una de las estructuras públicas que mayor deterioro sufrió. A partir del siniestro, se deshabilitó prácticamente el 75% del hospital por razones de seguridad generando un impacto negativo en la calidad del servicio ofrecido a las y los usuarios de este nosocomio.

Ante esta situación de emergencia que ha puesto en riesgo considerable la prestación de los servicios en una zona de alta vulnerabilidad como es el Pacífico Central, la Defensoría, inició un proceso de seguimiento a cada una de las acciones definidas en carácter de emergencia por la CCSS para atender la situación a partir del "Proyecto de Rehabilitación para Puesta en marcha Hospital Monseñor Sanabria", el cual cuenta con varias fases; además se giraron múltiples oficios solicitando información e incluso se realizaron visitas de inspección los días 21 de mayo de 2013 y 19 de marzo de 2014.

El Departamento de Arquitectura e Ingeniería de la CCSS, informa que el Proyecto de Rehabilitación para Puesta en Marcha Hospital -Monseñor Sanabria, se estructura de la siguiente forma:

Una primera fase que consistió en la intervención de las siguientes áreas: cocina central, consulta externa, recuperación, demolición de fachadas Torre de Hospitalización, área administrativa y oficina CCTV, Recursos Humanos, Farmacia, Cirugía Ambulatoria, Unidad Cuidados Intensivos,

Servicio de Nutrición, Rayos X, servicios sanitarios, consulta externa, salas de operación; Central de Esterilización, con un costo total de 988.478.105,54 colones.

En forma paralela, lo que funcionaba como el Almacén Regional de Distribución, se utilizó para desarrollar el Proyecto denominado: 'Habilitación de Almacén de Distribución para Encamados cuya primera etapa de 96 camas fue entregada al Hospital en marzo del 2013; y la segunda etapa 36 camas, Área Administrativa y Trabajo Social, se entregaron en mayo del 2013, con un costo total de 2.261.623.104,25 colones

Una Segunda Fase continuó con los trabajos para restablecer la funcionalidad de dicho Hospital. Los servicios definidos como prioritarios fueron: reforzamiento Casa de Máquinas, Emergencias, Laboratorio, Morgue, Tomógrafo, Consultorios Especialidades Médicas, Patología, Clínica de Heridas y Demolición de 7 pisos Torre (62000 metros cuadrados aproximadamente).

Para la reorganización de los servicios de atención posterior al terremoto, se establecieron aproximadamente 12 sitios de atención satélite para poder seguir brindando sin interrupción los servicios en salud a la población puntarenense. Todos los sitios anteriores se ubicaron en un radio aproximado de 12 km2, a excepción de la Clínica de Orotina que se ubica a 25km de distancia. Sin embargo, y con base en la última inspección realizada por la Defensoría el día 19 de marzo 2014, se corrobora que tanto los servicios sustantivos como los de apoyo y los administrativos, que se encontraban dispersos en diferentes establecimientos en ese radio de 12 km ya se encontraban concentrados nuevamente en el Hospital y en el edificio de Fisiatría.

La Defensoría inspeccionó los 5 Módulos que conforman el "complejo hospitalario", encontrándose lo siguiente:

- MODULO I: Este es el edificio del Hospital. En la actualidad solo están habilitados los tres primeros pisos, - aunque no en su totalidad-, ya que el resto de la torre se encontraba en demolición.
- MODULO II: Este es el edificio de Fisiatría, que se encuentra al frente del edificio del Hospital. En este se encuentra el Servicio de Emergencias, observación, Laboratorio, Fisiatría, Pediatría. Se observó hacinamiento en el Servicio de Emergencias y Pediatría. Estos dos Servicios se trasladarán al edificio del Hospital una vez concluida la remodelación de los tres primeros pisos.
- MODULO III: Este se encuentra dentro del edificio del antiguo Almacén Regional. Fue remodelado y adaptado para habilitar ahí hospitalización (encamados), ubicándose Cirugía de Hombres y de Mujeres, y Medicina de Hombres y de Mujeres, aproximadamente a 200 metros del edificio principal del Hospital.
- MODULO IV (Psicología y Trabajo Social): 116 metros cuadrados.
- MODULO V (Oficinas Administrativas). Aún se están remodelando los Servicios de Emergencias, Laboratorio Clínico, Sección C y D de Consulta Externa, Pediatría, Ginecoobstetricia, Tomógrafo, y Áreas Administrativas Médicas. Esta remodelación es la de los tres primeros pisos del edificio del Hospital, se espera esté concluida en un plazo aproximado de 6 meses.
- Otros: Los módulos tres, cuatro y cinco se ubican a 300 metros del Hospital y la asistencia a este sitio representa un importante desafío de logística para su atención.

Si bien a la fecha se han logrado mejoras y avances importantes, quedan aún varios pendientes a los cuales esta Defensoría continuará atendiendo y presionando a la CCSS para su pronta y efectiva ejecución, con miras a garantizar el efectivo derecho a la salud de la población hasta hoy afectada; quedando pendiente de corroborar que se finiquite en meses venideros el total del proyecto de reconstrucción.

La CCSS cuenta con el proyecto "Construcción de un nuevo Hospital en Puntarenas", que se ubicará en la localidad de Barranca, ante su inminente construcción existe la interrogante del destino que posteriormente se le dará al Hospital Monseñor Sanabria una vez que se ejecute dicho proyecto.

Garantía en la prestación eficiente de los servicios de salud por terceros : la Administración de EBAIS.

La Defensoría recibió una denuncia interpuesta por un grupo de vecinos, manifestando su desacuerdo por la decisión de restructuración y nueva administración de los EBAIS de los cantones de Montes de Oca, Curridabat y los distritos de San Diego, San Juan y Concepción Tres Ríos, considerando que lesiona su derecho fundamental a la salud oportuna y eficaz de esas comunidades del país. Posteriormente y con ocasión de la ausencia de acuerdos entre la CCSS y la Universidad de Costa Rica, que garantizaran la continuidad de este último, en la prestación del servicio, se generó un proceso administrativo de contratación pública de otro oferente para brindar el servicio, situación que generó descontento, insatisfacción y temores en la población desde lo formal y procedimental, hasta su incidente en la prestación sustantiva de los servicios.

La investigación realizada ha tenido por objeto de estudio tres variables: Proceso de cambio de prestatario: Además de las acciones tradicionales de defensa, se han venido realizando acciones de observación, seguimiento y fiscalización del proceso de transición y cambio al nuevo administrador de los EBAIS de las áreas de salud de Montes de Oca, La Unión y Curridabat. A partir de inspecciones en los diferentes EBAIS (en presencia del anterior y actual prestador) reuniones y otras gestiones, se ha determinado que ha existido continuidad en la prestación de los servicios, garantizando la secuencia de actos médicos y subyacentes al servicio de salud, ello no necesariamente ha ido paralelo a un proceso que garantice calidad en la prestación de los servicios, constatándose lo siguiente durante las primeras dos semanas de operación del nuevo prestatario del servicio:

- Atrasos en la atención de consultas. Algunos centros de atención han presentado dilación de hasta dos horas en la atención de los pacientes (EBAIS San Diego, de San Rafael, de Montufar, de Concepción Este; entre otros).
- Problemas en la disponibilidad de papelería oficial, situación que dificultaba la atención adecuada de los usuarios; fue patente el problema que tuvo lugar con las boletas de incapacidad, que imposibilitaron para muchos habitantes (incluso mujeres embarazadas) el acogerse a su derecho (todos los EBAIS).
- Problemas de coordinación en la entrega de insumos (EBAIS de Concepción Este y de Montufar por ejemplo). Incluyendo la imposibilidad de inicio de servicio de vacunación, siendo indispensable tomar nota de los usuarios no vacunados, a fin de que sean captados nuevamente por el sistema (todos los EBAIS).

- Problemas administrativos en la ubicación de espacios de algunos funcionarios así como problemas de información al público; se carece de información y rotulación al público sobre datos generales de funcionamiento del centro de salud (todos los EBAIS).
- Se ha circulado información errónea sobre el horario de atención al público; incluyendo falta de definición e información al público sobre horarios de toma de muestras de laboratorio (todos los EBAIS).
- Falta de adiestramiento del personal de seguridad sobre las poblaciones clave que requieren ser atendidas con prioridad (adultos mayores, mujeres embarazadas, entre otros); además de algunas deficiencias en materia de cumplimiento de la Ley 7600.
- No existe claridad sobre la prestación de los servicios de odontología (EBAIS de Granadilla, entre otros). Además de serios problemas en la entrega de medicamentos, reportándose dilación en todos los EBAIS.
- Problemas con la implementación del sistema de medicina mixta y de empresa.

Al asumir la UNIBE la administración de estos EBAIS, debe la CCSS garantizar un proceso de evaluación, control, fiscalización y seguimiento, como ente titular y regulador de los servicios de salud en nuestro país. Es importante reiterar que la contratación realizada no puede implicar la cesión de potestades legales, constitucionales o de imperio que le asiste a la CCSS en la prestación de servicios de salud, debe la institución aseguradora mantener la titularidad, la regulación, fiscalización y el control de los mismos, y así se lo ha hecho saber esta Defensoría.

En los meses posteriores de la entrada en operación de la nueva administración. si bien se han recibido denuncias particulares sobre la calidad de los servicios ofrecidos en estos EBAIS, otras relativas a problemas administrativos en la aprobación y ejecución de incapacidades y licencias de maternidad, dilación en la entrega de algunos medicamentos y entrega de medicamentos de medicina mixta y de familia, ha sido una constante la disminución en la presentación de estas denuncias. Sin embargo la Defensoría continuará dando seguimiento a este proceso de transición y verificando en el campo su estado real.

Sobre la contratación indirecta de los servicios: Este tema fue analizado en forma integral entre las diferentes áreas de defensa de la institución. Fundamentalmente y de especial observación se rescata el criterio vertido por la Dirección Jurídica de la Defensoría de los Habitantes, que literalmente concluye lo siguiente:

> "Esta Dirección estima que la gestión indirecta de los servicios de salud es posible en tanto la Constitución Política no estableció un modelo de gestión exclusivo a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social y sin perjuicio de lo que al respecto pudiera señalar la Sala Constitucional. A nivel legal, no existe una norma jurídica que la habilite expresa y específicamente para optar por un modelo de gestión indirecta, no obstante lo cual, y en atención a la base doctrinaria, jurisprudencial y legal que en forma general admiten esta forma de prestación, es dable concluir que la Caja Costarricense de Seguro Social puede delegar en sujetos privados las prestaciones derivadas del derecho de atención en salud, siempre y cuando concurran las siguientes condiciones:
>
> Se trate de prestaciones sanitarias que no impliquen potestades de imperio, actos de autoridad que pudieran limitar los derechos de las los y las aseguradas.

Que la Caja Costarricense de Seguro Social asegure en toda la relación que formalice con un sujeto privado, potestades de control y supervisión no sujetas a límites. Asimismo, que la Caja Costarricense de Seguro Social si bien delegue la gestión, conserve en todo momento la titularidad del servicio público e implícita en ésta, las potestades de organización y dirección del mismo.

Que cada caso en que la Caja Costarricense de Seguro Social opte por la gestión indirecta, esté precedido de un fundamento técnico y financiero que demuestre que ese modelo es el medio en que mejor queda servido el interés general y NO el interés institucional. Lo anterior, significa que se recurriría a la gestión indirecta por excepción y NO en forma habitual en forma indefinida.

Que en cada delegación en un sujeto privado sea el resultado de un proceso de contratación concursada regido por el principio de libre participación y publicidad en el que invariablemente se contemple la posibilidad de la modificación unilateral del contrato por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, cuando medien razones de interés público.

Que la Caja Costarricense de Seguro Social asegure formalmente una acción de rescate, sea la posibilidad de la revocación del contrato por razones de oportunidad, conveniencia o cuando el interés público así lo exija en congruencia con la potestad que ya contempla el ordenamiento jurídico costarricense, en la Ley de Contratación Administrativa, artículo 11 y en su respectivo Reglamento, artículo 206."

Se concluye la inexistencia de normativa inhabilitante que impida a la CCSS realizar el tipo de contratación dicha, siempre y cuando disponga de los fundamentos técnicos y financieros que justifiquen la implementación de este modelo, garantizando un mejor servicio a la población y siempre que ello sea una medida temporal y no indefinida.

Sobre la resectorización: Este constituye un tema "no acabado" dentro del abordaje institucional, dado que se requiere de la demostración fáctica de la incapacidad de los 36 EBAIS para atender la demanda de atención, valorando que en otro momento esta misma población era atendida por 45 EBAIS, si es que así se llega a determinar.

Según indica la CCSS, producto de la disminución de la población arrojada por el Censo de Población del 2011 en los cantones de sita, se tomó la decisión administrativa de disminuir la cantidad de EBAIS que brindan los servicios en la zona, determinándose que con nueve centros de atención en las tres Áreas de Salud, cada equipo básico de atención "podría" atender 6000 habitantes aproximadamente.

A criterio de esta Defensoría esta cantidad aproximada de 6000 personas por EBAIS, representa una clara contradicción con el Decreto número 30698-S de 23 de agosto del 2002, publicado en la Gaceta 182 de septiembre del 2002, "Norma para habilitación de establecimientos de EBAIS" donde en su punto 4.1.1 que indica que el EBAIS debe contar con el personal para la atención de 5000 habitantes o menos; es decir, existe una norma de carácter general como es un decreto que dispone que los EBAIS no pueden sobrepasar de 5000 personas, y es vinculante para los actos de jerarquía inferior que dicte la CCSS. Además la CCSS emitió en un documento llamado: "UNA CCSS RENOVADA HACIA EL 2025" donde en su página 41 indicó: *"Incrementar gradualmente el número de EBAIS hasta llegar a alcanzar una relación promedio de uno por cada 3000 habitan-*

tes; y mejorar su dotación de recursos humanos y físicos; dando prioridad a las zonas rurales y urbano-marginales del país."

Es importante destacar que el planteamiento original que inspiró la creación de los EBAIS, era "acercar la salud a la población en condiciones de calidad y oportunidad" y para ello se planteó que los EBAIS tendrían asignados un máximo de 3000 personas a cada sector. Hoy después de más de 30 años y ante la creación de más de 1000 equipos de atención, la realidad demuestra que las necesidades son crecientes y que la demanda de servicios de calidad es evidente y notoria. Se trata entonces, de demostrar que la disminución de la cantidad de EBAIS no constituye una medida administrativa que implique una regresión de derechos de las personas adscritas a la zona, en términos que la calidad, oportunidad y cantidad de los servicios que reciben, que en ningún supuesto, deben ser menos y de inferior calidad, a que los que recibían anteriormente. En este sentido, es un deber de la Administración activa, asegurar que pese a la disminución de la oferta, la demanda puede ser satisfecha en condiciones idóneas. Lo contrario no sólo resultaría lesivo de los derechos de las personas, sino también eventualmente con vicios de nulidad, considerando que el acto administrativo emitido no cumple con el fin propuesto.

Garantía real de la participación ciudadana en materia ambiental, una tarea inconclusa: Proyecto "Nueva Terminal de Contenedores de Moín - APM Terminals".

La Defensoría de los Habitantes, ante el criterio solicitado por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), realizó un análisis pormenorizado del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) del proyecto Nueva Terminal de Contenedores de Moín, Limón; proyecto que en marzo de 2012, contó con la aprobación y refrendo de la Contraloría General de la República a la concesión por el plazo de 33 años, a la empresa APM Terminals para la construcción de dicho proyecto. El mismo se construirá en tres etapas a lo largo de los 33 años de concesión, con un costo estimado en 1000 millones de dólares. Esta empezará a operar una vez terminada la primera etapa constructiva, es decir, al término de los tres primeros años.

La construcción de este proyecto implica:

- La construcción de una terminal de contenedores completamente en el mar con un área total de 78 hectáreas, con un rompeolas de 2.2 kilómetros que sobresale 7 metros sobre el nivel del mar, contando con 1500 metros de muelle, cinco puestos de atraque con 13 grúas –cada una con una altura de 85 metros— y capacidad para 29000 contenedores.
- En tierra se construirá un campamento temporal para los trabajadores de la obra en un área de 10 hectáreas, terreno perteneciente al Instituto Costarricense de Turismo (ICT), con remoción de la capa vegetal ahí existente y reubicación de las familias hoy ahí ubicadas.
- Realización de un dragado y relleno para el canal, dársenas y patio, de 500.000 m^3.

Luego del análisis del EsIA, la Defensoría considera que es necesario ampliar y aclarar ciertos puntos importantes con el fin de proteger y conservar el ambiente, tanto terrestre como marino del espacio físico de ejecución del proyecto, a saber:

1. Falta de información sobre las medidas de mitigación a implementar ante la variación en el equilibrio de la playa, además, no hay claridad del impacto sobre el río Moín y su vida acuática y si éste se va a ver afectado por la erosión, las consecuencias de los sedimentos

en Barra de Matina, Canales de Tortuguero y en el Humedal Cariari.

2. El EsIA señala que el 60% del material de dragado que se excave para la construcción del rompeolas y las bases de la terminal, será depositado en una escombrera a 5,16 kilómetros de Isla de Pájaros; se debe ampliar la información sobre el impacto ambiental que generará este material en el fondo marino de la escombrera.
3. Al utilizar material proveniente de tajos en la zona Caribe resulta de alta conveniencia detallar el nombre y ubicación de estos tajos, así como los datos de las concesiones autorizadas por la Dirección de Geología y Minas del Ministerio del Ambiente y Energía.
4. El EsIA realiza un análisis del impacto de la circulación de maquinaria pesada por la Ruta 32 y calles aledañas al proyecto, no obstante, carece de información sobre la contaminación por emisión de gases, partículas de polvo y una mayor incidencia en accidentes de tránsito, impacto y deterioro de las vías públicas, entre otros aspectos, por lo que se solicita ampliar en este sentido.
5. El EsIA analiza la situación de las tortugas baulas, carey verde existentes en playa Moín. Considerando que el proyecto definitivamente afectará su hábitat, se considera que en éste es uno de los puntos más sensibles y el más preocupante sobre la construcción de la terminal, por lo que se solicita ampliación sobre la información de cómo se va a proteger a la tortugas y emitir, antes de que se inicie la construcción, las medidas de mitigación que proponen en el EsIA tales como centro de rescate y rehabilitación, un vivero de incubación que trabaje los nidos, captura y reubicación de especímenes y reubicación de nidos.
6. Existe carencia de información sobre contaminación por hidrocarburos, disponibilidad del recurso hídrico para el proyecto, reubicación de familias en playa Moín, programas y planes para mitigar el impacto del proyecto, entre otros puntos.

Gracias a la intervención de la Defensoría mediante la emisión de este criterio, muchos de estos aspectos fueron incorporados por la SETENA, en la solicitud realizada a la empresa APM Terminals para ampliar y aclarar el EsIA inicialmente presentado, otorgando un plazo de seis meses para dicho fin; al respecto se estará realizando el debido seguimiento.

Personal de la Defensoría participaron en las dos audiencias públicas convocadas por la SETENA para dar a conocer el EsIA a la comunidad de Limón. En dichas audiencias se presentaron una serie de inconvenientes que no permitieron el adecuado desarrollo de la actividad, imposibilitando la aclaración de muchas de las consultas que los asistentes a las audiencias plantearon. Como solución para dar respuesta a las preguntas de la comunidad, la SETENA decidió recibir todas las consultas en diferentes oficinas públicas, tanto en Limón como en San José, con el propósito de aclarar el proceso y dar respuesta a las interrogantes de los habitantes sobre el proyecto de la nueva terminal a construirse.

Tal y como lo ha reitero esta Defensoría es la carencia de normativa clara y específica para la realización de estas audiencias públicas que pretenden materializar el principio de participación ciudadana, la principal causa del fracaso en su ejecución, poniendo en situación de riesgo la calidad de vida de la población involucrada, así como la calidad ambiental de los ecosistemas implicados.

Además las audiencias públicas es un instrumento que permite contar con información oportuna sobre las consecuencias socio-económicas de los mega proyectos y su posible impacto en las comunidades involucradas, lo cual permite transparentar la información y distribuirla entre la

población. Contar con normativa clara y específica es una necesidad latente para garantizar el efectivo disfrute del derecho de participación ciudadana en materia ambiental.

Preservando la Integridad Física y el Medio Ambiente: Sobre el manejo y uso de gas licuado de petróleo (GLP)

La Defensoría de los Habitantes realiza una investigación sobre el aumento en los accidentes relacionados con cilindros de gas líquido de petróleo (GLP), algunos con la pérdida de vidas humanas. La mayoría de estos accidentes se presentan por el mal estado de los cilindros, la falta de mantenimiento, la vulnerabilidad por el uso de la válvula de acople rápido y problemas con fugas que no son detectadas por falta de odorizante.

Es así como las autoridades involucradas empezaron a realizar las acciones tendientes a controlar y fiscalizar el mercado de GLP, estableciendo una serie de medidas específicas y solicitando requisitos a las diferentes empresas envasadoras, con el fin de disminuir los siniestros y poner en regla la actividad. Durante el año 2013, el MINAE giró una serie de resoluciones solicitando requisitos para el funcionamiento de la actividad y reglas a seguir, como lo es la R-314-2013 MINAE, que incorpora acertadamente los elementos básicos para un reglamento en la materia.

En marzo de 2014, el MINAE publica el documento "Regulación del Servicio Público de Suministro de Gas Combustible Hidrocarburo y Derivado de Hidrocarburos, así como su Almacenamiento para Autoconsumo", con el fin de realizar una consulta pública sobre su contenido. La Defensoría analizó el documento y considera que se cumplió con la recomendación girada por esta institución, ya que el borrador de reglamento incorpora todos los aspectos considerados en la resolución R-314-2013 MINAE, además de extenderse en temas como tanques de autoconsumo de gas licuado de petróleo (GLP), el manejo de gas natural licuado, gas natural comprimido y biogás, entre otros temas. De aprobarse esta normativa, se regulará de forma más estricta la actividad de la venta, distribución y manejo del gas licuado de petróleo y será un paso para que esta actividad sea más segura para los y los consumidores del gas combustible, sentando las responsabilidades y obligaciones de las empresas. Sirva la ocasión para instar a las nuevas autoridades a retomar esta iniciativa legal y procurar su entrada en vigencia a la brevedad.

Sobre este tema, la Defensoría constata que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), ha realizado una serie de acciones para inspeccionar y realizar un diagnóstico de las plantas de envasado de GLP en todo el país; en el año 2012 se estableció el Protocolo de Seguridad y Proceso en Plantas Envasadoras, el cual se aplicó a las 14 plantas envasadoras en operación; los resultados se compartieron con el MINAE, y posteriormente, el Tribunal Ambiental Administrativo ordenó el cierre de 2 plantas envasadoras.

Por su parte, el Ministerio de Salud ha realizado acciones para revisar el plan de atención de emergencias de las empresas que manejan el GLP, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento para el Otorgamiento de Permisos Sanitarios de Funcionamiento. En febrero de 2013, se creó una comisión interinstitucional ah hoc para analizar el tema de la reglamentación sobre seguridad humana y protección contra incendios, la cual incluye el adecuado manejo del GLP, con el fin de elaborar una propuesta para realizar los ajustes necesarios que permita a los inspectores de salud supervisar el cumplimiento de los requisitos exigidos a los establecimientos comerciales e industriales y sitios de reunión pública, garantizando la seguridad humana.

Sobre la odorización del GLP, RECOPE ha tenido una serie de problemas con el sistema de odorización, no obstante lo anterior, se está ejecutando el proyecto "Sistema de Almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo (SAGAS), con el cual se pretende solucionar estos inconvenientes. Señala, que cuando han tenido que vender GLP con menos mercaptanos, se ha comunicado a los clientes.

Finalmente, se ha iniciado un programa de sustitución en los cilindros de GLP de válvulas de acople rápido por las de acople de rosca, las cuales son más seguras. Se dispone que para la renovación de las concesiones para la distribución y comercialización del gas, se debe incluir el código de barras y se impone una vida útil de los cilindros de 10 años. En noviembre de 2013, el MINAE acreditó a los primeros 22 inspectores especializados (formados por Colegio de Ingenieros y de Arquitectos y el Colegio de Ingenieros Químicos y Profesionales Afines), con el fin de inspeccionar y acreditar a usuarios que utilizan tanques fijos de gas para fines industriales y de servicios, y de esta manera, que se pueda prevenir la mayor cantidad de accidentes.

Se continuará dando seguimiento para la efectiva aplicación de las medidas indicadas, asegurando a la población que el uso del GLP sea seguro.

Contaminación sónica: una problemática histórica.

Desde su creación, la Defensoría de los Habitantes ha venido tramitando múltiples denuncias sobre contaminación sónica provenientes de industrias, bares, restaurantes, templos, entre otros, generando un impacto negativo en la salud de la población. Durante el año 2013, las denuncias por ruido significaron el 13.50% de los casos recibidos en la Dirección Calidad de Vida.

- Los aspectos específicos que preocupan a la Defensoría son los siguientes:
- Los sonómetros deben contar con una calibración adecuada, especialmente in situ al realizar las mediciones, ejecutándose por una entidad certificada para realizarla.
- Criterios al momento de realizar una medición sónica, al diferenciar el ruido ambiente y el ruido de la fuente denunciada, lo cual en algunos casos ha venido en detrimento de la salud de la población afectada.
- Existencia de problemas en relación con los procedimientos existentes para la atención de denuncias por contaminación sónica: idoneidad de los funcionarios que realizan las mediciones; correcta manipulación de los equipos utilizados; o por ejemplo en la mayoría de los casos se realiza una sola visita o dos para determinar la existencia o no de contaminación.
- Ante la presencia de las autoridades de salud los propietarios o administradores de las diversas actividades económicas denunciadas proceden a reducir el volumen de la fuente; volviendo a su estado inicial ante su ausencia.
- Falta de coordinación con los técnicos de salud las mejoras horas para realizar las mediciones sónicas.
- Fase de verificación de cumplimiento de órdenes sanitarias giradas o ejecución de clausuras se dilaten en el tiempo, tolerando el ejercicio de una actividad ilegal que afecta la salud de la población.

- Falta de ejecución de medidas sancionatorias tales como el decomiso de materiales o fuentes generadoras del problema.

Como indicamos líneas atrás la Defensoría tiene acreditado que la contaminación sónica afecta considerablemente a una gran cantidad de nuestra población con efectos directos sobre la salud, así demostrado clínicamente por diferentes instituciones como la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social; resulta detonante de enfermedades cardiovasculares y psiquiátricas pues la tolerancia de la gente a la exposición al ruido cada día es menor, por lo que hay que tomar medidas urgentes para combatir este problema con el fin de proteger la calidad de vida de las y los habitantes, siendo el Ministerio de Salud el responsable como ente rector en la materia.

La Defensoría estima urgente generar alianzas públicos privadas, participando a las municipalidades como actores fundamentales en el quehacer de sus comunidades, así como impulsar campañas de concientización sobre esta problemática involucrando a los propietarios y administradores de las actividades que generan la contaminación sónica, de tal forma que exista un respeto entre vecinos en procura de garantizar el sustento económico de unos y la calidad de vida de otros.

La Costa Rica del mar: Áreas Marinas de Pesca Responsable.

Los y las costarricenses tenemos la errónea percepción de que nuestro territorio nacional es pequeño, pues si bien es cierto Costa Rica mide 51.100 km2 de extensión territorial continental, es decir, el 0,03% de la superficie territorial de nuestro planeta, tenemos un área marina que supera en más por diez veces esta extensión territorial, es decir, contamos con una plataforma continental de aproximadamente 589,163 km2 y una zona económica exclusiva de 613.683 Km2 (589,683 km2 en el Pacífico y 24,000 km2 en el Caribe). La extensión de nuestras costas indica que en el litoral Pacífico contamos con 1,016 km, y de 212 km en el litoral Caribe.

A lo largo de esta costas viven aproximadamente 15,000 pescadoras y pescadores, cuyo modus vivendi es la pesca artesanal; nuestros compatriotas viven en comunidades costeras las cuales por años han estado alejadas del desarrollo nacional, ya que en los Planes de Desarrollo Nacional han sido en muchas ocasiones invisibilizados, o bien tomados en cuenta a medias pues los recursos no les han llegado; nuestros planificadores han creído en un desarrollo nacional urbano y relativamente agrícola, olvidándose que es en nuestros mares donde ésta gran parte del futuro de las futuras generaciones de costarricenses.

La seguridad alimentaria nacional no puede prescindir de una explotación racional y sostenible de nuestros recursos marinos, los cuales al día de hoy se encuentran amenazados por falta de una gestión pública de frente al mar, que sea eficiente y oportuna en sus intervenciones, donde tengamos claridad de nuestra biomasa marina, de la realidad de las poblaciones de la distintas especies marinas de orden comercial. Hoy más que nunca, frente al embate del cambio climático y otras variables que afectan la salud de nuestros mares como lo es también la sobreexplotación, las acciones públicas dirigidas a combatir estos flagelos se vuelven estratégicos si queremos explotar racionalmente y de manera sostenible los recursos marinos.

Por lo dicho, la necesaria visión ecosistémica y participativa de las comunidades costeras es fundamental para lograr los objetivos de protección del medio ambiente marino en equilibrio con el desarrollo socio-económico de éstas vulnerables comunidades, las cuales por su naturaleza de

economía de subsistencia, demandan todo el apoyo estatal que sea necesario como complemento a sus exigencias de superación económica.

Es así como las Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR) resultan un instrumento esencial en la dinamización del desarrollo económico de las comunidades costeras y un aprovechamiento óptimo del recurso marino con efectos conservacionistas y de desarrollo económico sustentable definiéndose su promoción, creación y consolidación como uno de los objetivos de trabajo de esta Defensoría.

A partir de la investigación realizada sobre el tema se ha constatado lo siguiente:

- La actividad pesquera en general y la pesca artesanal en particular, se encuentran en una situación de estancamiento y crisis nacional. Los cambios climáticos, la escasa innovación tecnológica (escasa inversión y reinversión en el sector), un inadecuado manejo de los recursos hidrobiológicos, el escaso control e interdicción policial, la carencia de una adecuada orientación del esfuerzo pesquero, entre otros factores, está ocasionando la sobreexplotación y depredación de los recursos marinos.
- La implementación de las AMPR en nuestros litorales están aún en su fase inicial. Existen varias asociaciones de pescadores que han solicitado su creación y muestran gran interés y expectativa en relación a esta alternativa, pero la tramitología ante el INCOPESCA, su dispersión y lentitud en resolver, y las modificaciones de que son objeto los Planes de Ordenamiento Pesquero les desestimula.
- Para su desarrollo es necesaria la dotación de un adecuado y moderno marco legal, eliminar las trabas burocráticas, reforzar el trabajo de investigación, y continuar con las acciones de información y capacitación sobre el tema.
- La flota pesquera artesanal tiene un bajo nivel de productividad. La mayoría de embarcaciones son muy antiguas y las artes de pesca incompletas o inadecuadas. Se debe promover la modernización de la flota pesquera artesanal así como la transferencia tecnológica en el campo de la producción (extracción), manipulación y comercialización de los productos pesqueros con el propósito de incidir en un mayor nivel de productividad.
- Existe una carencia en cuanto al apoyo financiero que el Estado debe darle a las AMPR; así como de la cooperación internacional.
- Concurre dentro de las AMPR el uso de artes de pesca no permitidas, como lo son las redes de arrastre y los trasmallos ilegales.
- Existe a nivel institucional una exigua acción en materia de capacitación a las y los integrantes de las AMPR, además de una limitada acción de seguimiento, asesoría, monitoreo y evaluación de la implementación de los escasos conocimientos y técnicas difundidos.
- Se detectó la ausencia de un desarrollo de sistemas de comercialización justos y equitativos para combatir la intermediación y especulación del producto extraído de las AMPR.
- Aún no se ha desarrollado, dentro de un sistema de trazabilidad, la implementación de un Sello o Certificado de Origen, que identifique los productos pesqueros provenientes de las AMPR, y lograr así un valor agregado a los mismos, en beneficio de las y los pescadores artesanales organizados.

A partir del "Encuentro-Taller para la Promoción y Consolidación de las Áreas Marinas de Pesca Responsable: Retos y Oportunidades" realizado en noviembre del 2013 en la Defensoría, y con la

colaboración y auspicio de la Fundación Mar Viva, con la participación de representantes de instituciones públicas, organismos no gubernamentales y principalmente pescadoras y pescadores artesanales fue posible confirmar lo antes indicado.

Ante toda la problemática descrita, son las siguientes algunas de las recomendaciones giradas a las instituciones públicas responsables en la materia:

Al INCOPESCA crear una Dirección de Áreas Marinas de Pesca Responsable; realizar las gestiones que correspondan con el objeto de crear para el año 2015 el Fondo Nacional Para el Fomento de las Áreas Marinas de Pesca Responsable; informar sobre todas aquellas gestiones y acciones realizadas a la fecha, o que se proyecta realizar, y que tienden a la aplicación de medidas que minimicen o eliminen los efectos del cambio climático sobre la pesca artesanal y realizar una revisión integral del Acuerdo de la Junta Directiva de INCOPESCA N° A.J.D.I.P/138-2008 del 4 de abril del 2008: "Reglamento para el Establecimiento de las Áreas Marinas de Pesca Responsable.", con el objeto de proceder a su reforma acorde con las exigencias actuales en la creación y funcionalidad de las AMPR, participando a todos los sectores públicos y privados involucrados.

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería, se le ha recomendado informar sobre el seguimiento dado al Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora", a la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, que incluye el Programa de Áreas Marinas de Pesca Responsable; así como realizar una revisión integral del Decreto Ejecutivo N° 35502-MAG del 1° de octubre del 2009, por el que se crea el "Reglamento para el Establecimiento de las Áreas Marinas para la Pesca Responsable y Declaratoria de Interés Público Nacional de las Áreas Marinas de Pesca Responsable" con el fin de adecuarlo a las exigencias actuales en la creación y funcionalidad de las AMPR, participando a todos los sectores públicos y privados involucrados.

Control Puntual de la Implementación de la Ley para la gestión integral de residuos.

Esta Defensoría se ha interesado desde sus inicios en la problemática presentada por el manejo, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, y el periodo que comprende este informe no es la excepción. Hace veinte años, los residuos sólidos eran dispuestos en vertederos a todo lo largo y ancho del país, sin darles un adecuado tratamiento y disposición final, con la consecuente afectación a la salud pública y al ambiente a causa de la contaminación atmosférica generada por la emisión de gases, la contaminación del recurso hídrico y la degradación de los suelos por los lixiviados, la proliferación de vectores propagadores de enfermedades y otros factores negativos.

Al día de hoy, Costa Rica ha experimentado importantes avances en la temática, pasando a una realidad de mayores controles estatales y creación de rellenos sanitarios con técnicas ambientales que permiten dar un manejo, tratamiento y disposición final apropiadas a los residuos sólidos, tales como la cobertura diaria, la canalización, recolección y tratamiento de los lixiviados y la eliminación de gases. Prueba de ello es la transformación que ha experimentado el predio en el que funcionaba el botadero de Río Azul, hoy convertido en un centro de alta capacitación técnica: El Parque de la Libertad.

Esta evolución en el manejo y tratamiento de los desechos sólidos conlleva un cambio cultural, una de cuyas manifestaciones ha sido la aprobación de la Ley para la gestión integral de residuos,

Ley N° 8839 del 24 de junio de 2010, que establece un concepto integral de los residuos y tiene por objeto regular su gestión y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación, así dispuesto en el artículo 1 de dicha ley.

En este contexto la Defensoría investigó el grado de aplicación de esta ley lo cual ha permitido tener un conocimiento general del grado de implementación de dicha normativa por parte de las municipalidades, actores principales en su efectiva aplicación, teniendo como criterios la elaboración y aplicación del Plan municipal de gestión integral de residuos sólidos; la formulación de los reglamentos para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos; la creación del departamento de gestión ambiental; la elaboración de campañas de capacitación y educación; y la ejecución de proyectos relacionados con la gestión residuos, algunos en convenio con la sociedad civil, tales como centros de acopio, programas de reciclaje y recolección de residuos valorizables, entre otros.

La información recopilada señala que tratándose de la elaboración y aplicación del Plan Municipal de gestión integral de residuos sólidos al menos un 66.7 % de los gobiernos locales cuentan con el Plan Municipal, mientras que otro 29.6 % de los municipios se encuentra en proceso de aprobación, revisión o redacción, o bien ha realizado gestiones para su preparación. Su carencia limita el accionar municipal en la materia dado que constituye el instrumento base, lo que se refleja en las limitaciones existentes en la fijación de las tasas para los servicios de manejo de residuos; de ahí que únicamente un 12.3% de los gobiernos locales, es decir, sólo 10 municipalidades, informaron haber fijado o actualizado las tarifas respetivas.

En cuanto a la emisión de los reglamentos establecidos en la Ley, de la información recabada se tiene que el 44.5% de las municipalidades ha elaborado o tiene en proceso de elaboración o revisión al menos uno de los reglamentos para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de los residuos. Y en cuanto a la ejecución de proyectos y concertación de convenios con la sociedad civil, se tiene que un 60.5% de las municipalidades se encuentran ejecutando proyectos, ya sea por su propia cuenta o a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil; un 54.3% de las municipalidades han desarrollado campañas educativas de sensibilización.

Y en lo que respecta a la creación del departamento de gestión ambiental municipal, el 71.6 % de los gobiernos locales del país cuenta con un departamento o una comisión de gestión ambiental, bajo cuya responsabilidad debe estar todo el proceso de gestión integral de residuos, y al que debe asignarse el personal y presupuesto necesario para cumplir con sus labores.

Específicamente, con base en la información aportada por las mismas municipalidades, esta Defensoría puede nombrar a los gobiernos locales de Santa Ana, San Carlos, Alvarado, Belén, Abangares, Buenos Aires y Talamanca, entre aquellos que han mostrado mayor avance en el cumplimiento de la Ley N° 8839; mientras que cantones como Tarrazú, San Mateo, El Guarco, Nicoya, Garabito y Guácimo, han mostrado o reportado menores niveles de cumplimiento y avance en la gestión integral de residuos.

A partir de los números mostrados, se considera que la gestión administrativa frente al tema de la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, y demás aspectos de la administración integral de residuos, ha mostrado mejoras en los últimos años.

Es así como para la consolidación de esta temática es necesario que el Ministerio de Salud, concrete su intervención de rectoría en la materia, a partir de acciones específicas de conformidad con la Ley No. 8839. Y las Municipalidades deben completar los procesos ya iniciados para concretarlos en el mediano plazo, y lograr contar en sus cantones con un efectivo plan municipal de gestión integral de los residuos sólidos. No cabe duda que el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal debe desempeñar un rol activo y guía en todo este proceso.

Calidad constructiva en viviendas de interés social: Una constante sin la debida atención.

Desde la creación de la Defensoría, ha sido una constante la recepción de denuncias sobre la mala calidad constructiva de las viviendas de interés social, particularmente por cuestiones de índole estructural, mal funcionamiento de los sistemas eléctricos y físico sanitarios, así como una inadecuada escogencia de los terrenos donde construir, producto de una deficiente fiscalización en la construcción de soluciones de vivienda individuales y en proyectos habitacionales y muchas a una ausencia de planificación urbana; tanto por parte de las instituciones públicas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda como por las entidades autorizadas, los desarrolladores y profesionales a cargo de los proyectos.

Pese a la gravedad de las denuncias públicas que ha hecho esta Defensoría, en este contexto, todavía no se cuenta con efectivos mecanismos de fiscalización y control de los proyectos, lo cual es fundamental para garantizar la calidad del servicio y producto que se entrega a las y los beneficiarios; esto pese a los esfuerzos realizados con la contratación de nuevos ingenieros en el Banco Hipotecario de la Vivienda.

Como principal reto se identifica que las instituciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, debe impulsar la puesta en marcha de las políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Vivienda atinentes a los criterios de calidad constructiva, territorialidad, sostenibilidad con acceso a una infraestructura técnicamente adecuada, espacios públicos de convivio y servicios básicos indispensables, para que su derecho humano a una vivienda digna y segura se haga efectivo.

Hemos de recordar que este programa social selectivo tiene como finalidad última la protección de los grupos familiares más vulnerables de nuestra sociedad, estamos hablando de mujeres jefas de hogar, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad que viven en condiciones de pobreza. Una vivienda mal construída no es una solución a la pobreza y a la desigualdad, resulta más bien un problema social no solo porque no aporta una respuesta a la carencia, sino que el costo económico para el país es muy elevado.

Han sido de conocimiento de esta Defensoría varios casos donde la problemática es más que evidente, así como la dificultad para lograr soluciones efectivas, las cuales si se materializan es en el muy largo plazo, individualizaremos, solo a manera de ejemplo dos casos recibidos durante este período, cuyas incidencias dan fe de las consideraciones anteriormente efectuadas:

- **Proyecto Rosales** ubicado en Nuevo Caribe de Cariari, Pococí de Limón. Desde noviembre de 2012, los vecinos del proyecto denuncian paredes y pisos reventados, cielo rasos quebrados, drenajes dañados y problemas eléctricos. La entidad autorizada es la MUCAP y empresa desarrolladora es Guzmán y Compañía. La Defensoría ha realizado múltiples gestiones para atender la situación logrando el 28 de enero 2014 en una reunión/inspección

efectuada en el sitio con la participación de los vecinos, la MUCAP, BANHVI y la empresa desarrolladora, la elaboración de un acuerdo donde los entes responsables se comprometieron a dar solución definitiva teniendo propuestas al respecto para el mes de mayo del 2014, la Defensoría está dando seguimiento a la efectiva aplicación de esta solución.

- **Proyecto El Rosario** ubicado en San Gabriel de Aserrí: Desde el 2007 los vecinos del proyecto han denunciado que las viviendas presentan problemas estructurales, drenajes dañados y de derrumbes. Dicho proyecto estuvo a cargo de la MUCAP. Mediante oficio 03266-2008-DHR se emitió un informe final con recomendaciones por parte de la Defensoría de los Habitantes, en el cual se recomendó a la MUCAP remitir un cronograma con el detalle de las obras a realizar en el sitio. A través de todos estos años se han solventado diferentes problemas presentados y es hasta finales que el 2013, que la Junta Directiva del BANHVI, por acuerdo decidió asumir el costo de la realización de las obras y proceder a brindar la solución del problema. El caso se encuentra en la etapa de tramitología por la nueva entidad autorizada "Coopeacosta" para una vez concluido este proceso se inicien y culminen las obras requeridas. Pero nótese el tiempo transcurrido entre la denuncia y el tiempo efectivo de resolución.

Es de suma trascendencia hacer hincapíe respecto de los proyectos de ley en materia de vivienda de interés social que están en la Asamblea Legislativa, los cuales de lograrse su aprobación vendrían a solventar en gran medida la problemática.

En este orden de ideas, se tiene conocimiento que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos presentó tres proyectos de ley de los cuales la Asamblea Legislativa solicitó el criterio de esta Defensoría únicamente en el de la reforma del artículo 50 de la Ley 7052, de los otros dos no se ha emitido criterio oficial ante la Asamblea Legislativa, sin embargo en atención a su relevancia es obligada una breve referencia, para que los señores y señoras diputadas valoren la importancia de discutir los mismos y ponerlos en el orden del día.

Ley de Creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, expediente No. 18.876: El proyecto consiste en brindar seguridad jurídica y definición de competencias a las instituciones del sector por medio de una ley. Actualmente el Ministerio depende de una norma presupuestaria o de competencias asignadas por otras leyes.

Son muchos los retos para los próximos años del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, entre los cuales está la puesta en marcha y el seguimiento de la Política Nacional de Vivienda 2013-2030, así como del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, continuar con la rectoría en materia de dotación de vivienda en situaciones de emergencias, que en los últimos años han sido recurrentes, gestión del riesgo, vivienda sustentable, la mitigación o adaptación a los efectos del cambio climático, promover políticas públicas con enfoque de derechos humanos, entre otras.

Por lo anterior, esta Defensoría considera urgente la aprobación de este proyecto de ley ya que el país requiere de una institución fortalecida cuya naturaleza jurídica no dependa de una norma atípica y eventualmente inconstitucional según vasta jurisprudencia de la Sala IV de la Corte , sino que cuente con personalidad jurídica completa y con carácter de rectoría, cumpliendo de forma plena sus funciones como parte integral y fundamental del Poder Ejecutivo y concretamente del Sistema Financiero de la Vivienda.

Adición inciso d. al artículo 2 de la Ley 8957 del 17 de junio de 2011, Creación de un Bono para Segunda Vivienda familiar que autoriza el subsidio del bono familiar en primera y segunda edifica-

ción, expediente No. 18.877: Este proyecto pretende que los copropietarios que tienen derechos no localizados en un inmueble puedan aspirar a recibir en forma separada el subsidio del bono familiar de la vivienda para repararla, mejorarla o construir una nueva, aunque no exista relación de parentesco. La Ley NO. 8957 actualmente condiciona la entrega de este tipo de subsidios a los grupos familiares por relación de consanguinidad, afinidad o parentesco colateral hasta el tercer grado inclusive.

Es conocedora esta Defensoría de la dificultad con la que muchas familias se enfrentan a la hora de buscar un terreno apto y barato para lograr construir una casa de interés social, preocupación que se comparte con las instituciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Asimismo, es una realidad que hay muchas familias en Costa Rica viviendo en esta condición sin la posibilidad de obtener una solución de vivienda. Esta adición al artículo 2 de la Ley 8957, amplía las opciones de otorgamiento de subsidio ya que permite brindar solución de vivienda a las familias que viven en un mismo terreno, sin necesidad de que exista una relación de parentesco.

Reforma al artículo 50 de la Ley 7052, atención de soluciones de vivienda de interés social en casos de emergencia, expediente No. 18.799: Actualmente hay un vacío legal en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda porque no se contempla la forma de otorgar vivienda a familias que han sufrido una emergencia, sea familias que no pueden optar por un bono porque su situación económica supera lo establecido en la ley o familias que ya se les había otorgado el subsidio y perdieron su vivienda producto de la emergencia. Tampoco existe un trámite expedito para los casos identificados dentro el régimen de excepción por emergencia, ni se cuenta con un mecanismo oficial para que se identifique a las familias afectadas por una emergencia, como se pretende en el artículo 3 de este proyecto.

En los informes presentados año a año ante la Asamblea Legislativa, la Defensoría ha hecho énfasis en la necesidad de tratar los casos de emergencia como emergencia y no dentro de la tramitología ordinaria, situación que se persigue con este proyecto de ley en los artículos 4, 5 y 6. Es por todo lo anterior y considerando que vivimos en un país altamente vulnerable que se requiere de las señoras diputadas y los señores diputados la aprobación urgente de esta reforma.

Reinvindicando la cultura afrodescendiente: Patrimonio Histórico Arquitectónico en Puerto Viejo y Cahuita.

El deber del Estado costarricense contempla, además de velar por el desarrollo social y económico del país, la obligación de promover la protección y la conservación de su herencia cultural. El Estado debe cumplir lo estipulado en tratados internacionales suscritos por el país y con la Constitución Política, cuidando y protegiendo el patrimonio cultural e histórico; para lo cual deberá recurrir a todos los recursos disponibles, incluso la asistencia y cooperación internacional pertinente. Es en ese contexto que la Defensoría realiza una labor de fiscalización y control de legalidad en torno a este tema.

Es importante mencionar que ante la posible afectación del patrimonio histórico y cultural de Limón (concretamente en Puerto Viejo y Cahuita), con ocasión de los posibles desalojos ordenados por resolución de la Contraloría General de la República, en aplicación de la Ley de Zona Marítimo Terrestre, el Ministerio de Cultura y Juventud debe efectuar una valoración general de las construcciones en la zona afectada, la Defensoría inicia una investigación de oficio en atención

al valor histórico y cultural de estas edificaciones como parte de la cultura afrodescendiente del país.

El arribo de la gente negra de África a América data del periodo de la Conquista europea, en su mayoría, esclavizados. En Costa Rica se tienen registros de población negra desde el siglo XVI, incorporada a las labores del campo en diferentes partes del país, siendo que su legado cultural pertenece a las raíces propias del ser costarrincense. En el año 2009, el historiador, Carlos Manuel Zamora Hernández, realizó una valoración de los inmuebles de Cahuita y de Puerto Viejo[1], como parte de un inventario para elaborar una guía turística. Al respecto el Ministerio de Cultura y Juventud, consideró que de este inventario realizado, ninguna de las estructuras cumple con los requisitos mínimos para ser declaradas de interés histórico-arquitectónica, a pesar de que en su conjunto contribuyan a caracterizar la arquitectura de la zona y formen parte de la historia de la cultura afrocaribeña de Costa Rica.

A partir de la investigación realizada se recomendó al Ministerio de Cultura y Juventud, proceder a realizar los estudios correspondientes a las edificaciones valoradas por el historiador Zamora, con el fin de iniciar el proceso de declaratoria establecido en la Ley 7555 y su reglamento. La historia y la importancia de esta zona para el desarrollo de la cultura afro costarricense son invaluables, por lo tanto, deben hacerse los esfuerzos necesarios para conservarla. Estos son asentamientos de carácter irrepetible y por lo tanto se debe apoyar el reconocimiento de la importancia de las construcciones caribeñas. Además se recomendó a la Asamblea Legislativa promover la redacción de un proyecto de ley para proteger el patrimonio histórico y arquitectónico de la zona de Cahuita y Puerto Viejo, y en general del Caribe de Costa Rica, asignando además los fondos necesarios para su restauración con el fin de no perder parte importante de la cultura e historia de la zona.

El patrimonio e identidad cultural son dos facetas indisolubles, pues si se despoja a un pueblo de su patrimonio se le despoja de su identidad. De ahí que el patrimonio cultural sea uno solo y, por ende, debe tutelarse como una unidad integral, incluyendo tanto las manifestaciones tangibles como las intangibles, y debe asumirse como la cultura viva ofrecida por un pueblo a la humanidad; este reconocimiento necesariamente implica el respeto al derecho a la arquitectura que edificado la población afrocaribeña, como parte de sus derechos culturales. El patrimonio cultural en toda su dimensión es vida, es reconocimiento, es legitimidad de una sociedad que no olvida sus raíces.

1 Sobresalen los inmuebles: Casa de la familia Timbal Comer, Coco´s Bar, Casa de la familia Mora, Cabinas Brisas del Mar y Kawe Boutique.

Dirección de Control de Gestión Administrativa

La población requiere de las instituciones públicas un accionar que brinde atención oportuna, con eficiencia y eficacia, pero también con calidad y calidez; hoy en día la ciudadanía es más consciente de sus derechos y alza la voz para exigir su cumplimiento bajo criterios que respondan a la legalidad, transparencia, rendición de cuentas, equidad, inclusión y responsabilidad.

Aquellos momentos en que la negativa injustificada de las autoridades públicas, la simple omisión o la propia indiferencia a las necesidades de la población, no tenían mayores consecuencias, han quedado en el pasado; hoy en día, el clamor ciudadano exige de las instituciones retos en la mejora de procesos de respuesta, la toma de decisiones y acciones prontas que respondan a tales exigencias, siendo que en general se requiere una gestión de los recursos públicos enfocada al ser humano por parte del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Gobiernos Locales.

Esta dirección se ha caracterizado por atender una gran cantidad de denuncias de habitantes en cuanto al accionar ilegítimo de las instituciones desde el punto de vista administrativo, siendo una constante las quejas relacionadas con atrasos u omisiones de obra pública, problemas en la red vial nacional y cantonal, conflictividad en la zona marítimo terrestre, por destacar algunos temas; sin embargo, también se realizan otras tares, tal es el caso del contrato de revisión técnica vehicular, la problemática de los afectados por el nemagón, el cobro de cánones en la Zona Marítimo Terrestre; asimismo, se efectúan alertas en relación a procesos administrativos que se encuentran en riesgo y que afectan los derechos de la población, especialmente la más pobre y en condiciones de vulnerabilidad, tal es el caso de la falta de ejecución del Proyecto Limón Ciudad Puerto y la problemática de la tenencia de tierra que, que de no ser atendida de manera rápida por parte de las autoridades de Gobierno y de la Asamblea Legislativa, podría desencadenar en nuevos movimientos sociales.

Modificación de canon en el Proyecto Turístico Golfo de Papagayo

La institución realizó una investigación[1] referente a los alcances de la reforma al Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (Ley N° 6758), la cual se generó con el Decreto N° 35962-MP-TUR e incorpora un cambio en la forma del cálculo de la base imponible para el pago del canon, por cuanto la anterior normativa lo establecía según

1 Expediente N° 83326-2011-SI.

el monto del avalúo de la concesión que realizaba la Dirección General de Tributación, mientras que con la modificación el canon se fijó en un dólar americano ($1) por metro cuadrado, dando como consecuencia que las municipalidades que reciben dicho ingreso se vean perjudicadas en sus ingresos.

Se efectuaron diversas solicitudes de información ante los Municipios de Liberia y Carrillo, con el objeto de indagar y conocer las eventuales afectaciones a las finanzas municipales, con ocasión de la reforma indicada. En este sentido, se recibieron informes por parte de ambos municipios[2], en el que se menciona que, la aplicación de la modificación reglamentaria, finalmente daría como consecuencia que, entre ambos Municipios, dejaran de percibir un monto de ¢326,307,559.89, tomando como base del cálculo el valor de $1.00 el metro cuadrado, en relación con la anterior metodología de cálculo.

Adicionalmente, se solicitó información al Ministerio de la Presidencia, con el objeto de conocer acerca de las gestiones efectuadas por ese Despacho y los criterios técnicos que operaron en dicho cambio; al respecto, se recibió respuesta por parte de ese Ministerio[3], el cual se respalda en un criterio emitido por parte del Instituto Costarricense de Turismo (ICT)[4].

Posteriormente, mediante Decreto N° 37219-MP-TUR, se varío el monto base sobre el cual se calcularía el canon a pagar, siendo que en esta oportunidad, se dispuso como valor por cada metro cuadrado concesionado, un monto de $3.04, por lo que en base a esta modificación, se requirió a los Municipios de Liberia y Carrillo, la remisión de un nuevo cálculo acerca de los montos que recaudarían conforme a la variación del nuevo monto.

Luego de recibir los nuevos informes por parte de ambos Municipios[5], en esta oportunidad el monto que dejarían de percibir en comparación con la metodología inicial de cálculo ante las modificaciones reglamentarias a la ley de papagayo, sería de ¢162,303,608.16 .

Del análisis de los informes recibidos, así como de las normas que regulan el tema del canon de concesión municipal en zona marítimo terrestre, la legislación atinente al Proyecto Turístico Golfo de Papagayo y jurisprudencia relacionada, se concluye que las modificaciones operadas mediante los Decretos Ejecutivos N° 35962-MP-TUR y 37219-MP-TUR, los cuales modifican el Reglamento a la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, resultan contrarias al bloque de Legalidad**,** toda vez que operó un exceso a los límites fundamentales de la potestad reglamentaria al incumplir el principio de jerarquía normativa, ello por cuanto mediante una modificación reglamentaria se pretende variar disposiciones legales ya estipuladas en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento, respecto a la forma de calcular el canon municipal, siendo además que, la Ley para el Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (Ley N° 6758), establece expresamente la no variación ni modificación de aquello que con leyes anteriores haya otorgado derechos o autorice a entes de derecho público para percibir cánones y tarifas, o que en cualquier forma les conceda beneficios económicos (Art. 18 de la ley 6758), por ello se recomendó[6] a la entonces Presidenta de la República, señora Laura Chinchilla Miranda, valorar la posibilidad de derogar el artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 25439-MP-TUR y regular el procedimiento correspondiente de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 del

2 Oficios N° ALDE-LC-1283-2011 y AMMC-251-2012 suscrito por la Municipalidad de Liberia y Carrillo respectivamente.
3 Oficio N° DMP-633-2011 suscrito por el Ministerio de la Presidencia.
4 Oficio N° DM-047-2011, suscrito por el Ministro de Turismo.
5 Oficios N° ALDE-LC-1232-2013 y MC-AM-340-2013 por parte de la Municipalidad de Liberia y Carrillo respectivamente.
6 Informe final con recomendaciones, Oficio N° 03750-2014-DHR, suscrito por el Ex Defensor en funciones, Sr. Luis Fallas.

Reglamento a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, reformado por Decreto Ejecutivo N° 37278 del 31 de agosto de 2012, en ese sentido, se espera que con la entrada de las nuevas autoridades de Gobierno el tema en conflicto pueda ser revisado y corregido.

El Sistema de compras públicas en la CCSS

La Defensoría efectuó en su momento una investigación[7] de carácter general sobre las diferentes acciones recomendadas por los distintos órganos de control a la CCSS, dentro de los que destacó el tema de contratación administrativa; en ese sentido, se giraron recomendaciones con el fin de mejorar la gestión institucional, cuyas recomendaciones abarcaron diversos temas; empero, para la presentación del presente Informe Anual, se destacará lo relacionado al tema de compras públicas.

Sobre la recomendación dirigida a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS referente al proceso de digitalización total del sistema de contratación administrativa, se informó que de la realización de un análisis de los sistemas de compras públicos existentes, se tuvo como resultado la adopción del sistema CompraRed como el sistema de compras predeterminado, y el otro sistema SIGES como el sistema de inventarios en el que también se efectúan compras de ciertos insumos, descartándose el sistema de compras electrónico Mer-Link debido a dudas respecto al monto que finalmente habría de pagar la CCSS al Gobierno Digital por el uso de esa plataforma, en el tanto que, de resultar onerosa la erogación, habrían de invertir menos dinero en la atención de salud de los asegurados.

En cuanto a la recomendación girada a la Presidencia de la República de ese momento, se informó de la suscripción del Decreto Ejecutivo N° 37943-H-MICITT, mediante el cual dispuso la creación del Sistema Unificado de Compras Públicas, el cual pretende que toda la Administración Pública realice todos sus procesos de contratación administrativa por medio de ese sistema, de tal suerte que dicha recomendación se tendría por cumplida.

No obstante lo anterior, se da una circunstancia especial, ello por cuanto, si bien el esfuerzo encaminado por la Presidencia de la República respecto a la creación de un Sistema Unificado de Compras Públicas Electrónicas resulta trascendental y de suma importancia debido a que generará un impulso al desarrollo del país, en lo que atañe a la CCSS, la tarea continúa pendiente, esto en virtud de que a partir de la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 37943-H-MICITT, las autoridades de aquella Institución se avocaron a efectuar un estudio en los aspectos jurídicos, financieros y de oportunidad, tomando como parámetro, un escenario eventual de integración a dicho sistema, a efecto de conocer el impacto que se tendría en esa Institución el acogerse a la iniciativa; es decir, la decisión no está clara y el impacto financiero aún no ha sido cuantificado.

La CCSS es la mayor institución pública en cuanto a presupuesto se refiere, y es que solo en el año 2012 el presupuesto de esa Institución ascendió a ¢22.292.384.8 millones de colones, lo que significa, alrededor de $45millones de dólares, mientras que en el 2011 su presupuesto fue de ¢20.735.579.3 millones de colones[8], monto que representó un 11,05% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año; de ahí pues, la enorme importancia de esta Institución, y del cuidado respecto a cualquier decisión o determinación que se tome, debe buscarse el fortalecimiento de la CCSS y finalmente, el mayor beneficio para todos los y las aseguradas.

7 Expediente 90744-2011-SI, Informe Final oficio 05929-2012-DHR
8 (*) Datos del BCCR y SIAC de la CGR para el 2011.

Es precisamente en el sentido de la búsqueda del mayor beneficio para la población asegurada, que el tema de la digitalización de las compras adquiere gran relevancia, esto por cuanto al establecerse mejoras en los procesos administrativos, no solo habría mayor agilidad institucional y capacidad de atención a los asegurados que repercutiría en menores tiempos de atención, sino que además, asociado con ello, se encuentra el tema del ahorro económico que percibiría la institución; en este caso, las mejoras en las diversas etapas de compras tendría beneficios como: transparencia, menores tiempos en la adquisición de los insumos de contratación y, finalmente beneficios a nivel económico, esto ya que no solo se podrían obtener menores precios de los productos al fomentar la participación de más empresas, aprovechando las economías de escala, sino que además se mejorarían los costos asociados a un proceso de compra tradicional (ahorro en papelería, combustible, tintas, así como requerir menos recurso humano para dichos trámites); de esta manera, al maximizarse el uso de dichos fondos, además de destinarse menos recursos para los procesos asociados a trámites administrativos, ese ahorro que se percibe podría ser redirigido para otros fines que incidan directamente en beneficio de la población asegurada, ya sea, utilizándose para comprar mayores equipos médicos, contratación de más personal médico, mejor equipamiento, compras de medicamentos, entre otros.

La Defensoría continuará monitoreando este tema y no descarta la posibilidad de intervenir sobre el proceso de digitalización del sistema de compras por parte de la CCSS, a fin de conocer los avances en esta materia, así como lo relativo al resultado de los estudios que se llevan a cabo respecto a una eventual adhesión por parte de la CCSS al Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas, lo anterior a la luz de la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 37943-H-MICITT, y sobre el impacto final que ello supondría en esa Institución.

Finalmente, considerando el importante papel que juega el proceso de compras públicas que realiza la CCSS, la Defensoría hace un llamado a las autoridades de esa Institución a efecto de que se continúe con las gestiones que fueren necesarias, tendientes a implementar la digitalización del proceso de compras, por cuanto experiencias internacionales han probado que la migración del sistema de contratación administrativa basado en procedimientos tradicionales hacia un sistema de contratación administrativa basado en procesos electrónicos, mejoran significativamente la gestión operacional, además de incidir positivamente en las finanzas institucionales.

Situación de tenencia de tierras en Barras del Colorado

En Noviembre del año 2010 una delegación de la Defensoría viajó a Barras del Colorado con la presunción de encontrar múltiples problemas y demandas de la población de dicha zona ocasionadas por el conflicto fronterizo en ese momento con el gobierno de Nicaragua.

La inspección realizada a Barras del Colorado se planteó con dos finalidades primordiales:

a. Garantizar a esta población el acompañamiento de la Defensoría en la atención de problemas que experimente con ocasión del conflicto fronterizo en Isla Calero.

b. Indagar sobre la presunta afectación que experimenta la población local, según algunas fuentes consultadas de manera informal, en relación con los siguientes aspectos: Afectación al Derecho de Acceso a la Educación, a la seguridad ciudadana, derecho al trabajo, derecho a la salud como consecuencia de interrupciones en la consulta habitual por parte de EBAIS locales, brindar seguimiento en torno a las acciones adoptadas en relación con la afectación del medio

ambiente por las operaciones que realizan las dragas y el ejército nicaragüense en la zona limítrofe, así como la participación del gobierno local y del Estado en relación con la inversión de recursos en la zona y atención de necesidades.

Posterior a la inspección realizada, la mayoría de los hallazgos confirmaron que dicho conflicto había incidido poco en la dinámica socioeconómica de la zona, y que más bien, la comunidad arrastraba problemas de larga data, independientes del diferendo, y que tienen evidencia un relativo abandono del Estado en cuanto a prestación de servicios, así como falta de planes institucionales de emprendimientos de proyectos de desarrollo local y generación de capital social.

A partir de las conclusiones arribadas en la inspección, y las amplias problemáticas constatadas, se dispuso por parte de la Defensoría la formal intervención[9], de modo que se inició una investigación conjunta investigación por parte de varias Direcciones, y con ello, las distintas problemáticas serían abordadas de forma concertada con las diferentes instituciones estatales competentes.

Así pues, se trataron, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Escaso apoyo de la Municipalidad de Pococí: El Municipio ha sido omiso en responder a la continua solicitud de apoyo por parte de la Asociación de Desarrollo local, entre ellas la solicitud de financiar la reparación del techo del salón comunal de Colorado Norte, que presenta severos daños; necesidad de apoyo para financiar una acera de gran importancia para la comunidad entre la Escuela y el cementerio de Colorado Norte; reparación del camino de acceso a la comunidad. La población se queja de la inexistencia de proyectos de desarrollo local para Barras del Colorado, con lo que se desperdicia el potencial turístico-ecológico local y se agrava el desempleo. Señalan que en el pasado se han realizado múltiples diagnósticos y talleres –presuntamente todo está documentado- pero al momento de definir el financiamiento, las iniciativas son abandonadas.
2. Necesidad de subsidio a los pescadores por parte del INCOPESCA: Falta de propuestas gubernamentales por parte del Ministerio de Trabajo, ICT e INCOPESCA para evitar un incremento del desempleo en la zona, como consecuencia de la inminente reducción de la actividad turística.
3. Ausencia IMAS en la zona: Vecinos se quejan de que el IMAS abandonó la atención de personas en condición de vulnerabilidad a quienes tiempo atrás otorgó distintos subsidios. Por lo que, requieren más presencia de esta institución en la zona.
4. Ausencia de la JAPDEVA: Su presencia es muy escasa en la zona, a pesar de que las tierras le pertenecen. La Asociación de Desarrollo le ha planteado múltiples solicitudes de apoyo financiero para obras de infraestructura local y generación de empleo, pero la respuesta es mínima.

Luego de una extensa y profunda investigación, mediante la cual se solicitaron sendos informes a todas las instituciones anteriormente señaladas, y obteniendo respuesta a tales gestiones, se determinó que la Municipalidad de Pococí, INCOPESCA e IMAS dieron la atención respecto de las problemáticas planteadas.

En lo relativo a JAPDEVA en cuanto a la problemática denunciada acerca de la falta de acciones y proyectos de desarrollo que beneficien a esta población, así como lo referente al tema de la presencia de esa Institución fue analizado, empero, no así lo referido con el tema del ordena-

9 Expediente N° 73020-2011-SI.

miento territorial, en virtud de la existencia de un conflicto entre las autoridades de JAPDEVA y el MINAE, a raíz de la indeterminación de la titularidad de los terrenos localizados en dicha zona, pues entre ambas instituciones no se ha podido brindar una solución a dicha problemática, pese a que existen estudios y propuestas de Convenio efectuadas por ambas instituciones, siendo la más reciente de ellas, la realizada por parte del MINAE denominada: *"Conservación de los Ecosistemas de Humedales representativos del Caribe Norte ubicados en la finca de la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica-JAPDEVA, Limón"*, que fue efectuada en Mayo del 2012, y que como se mencionó, no fue finalmente suscrita.

En vista de la situación anterior, se recomendó a JAPDEVA**,** lo siguiente[10]:

> "1.- *Homologar la propuesta efectuada por MINAE denominada "Conservación de los ecosistemas de humedales representativos del Caribe Norte ubicados en la Finca de la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica-JAPDEVA, Limón", y concomitantemente con lo anterior, realizar todas las gestiones necesarias a fin de que registralmente dichos terrenos, finalmente sean traspasados al MINAE.*
>
> 2.- *Proceder con el mapeo y levantamiento de aquellas áreas que, de acuerdo con el estudio contratado por JAPDEVA en relación con la propuesta del MINAE, serían las zonas que dicho Ministerio no querría asumir a pesar de ser Patrimonio Natural del Estado (PNE) debido a los conflictos de ocupación; para lo cual, resulta necesario el detalle de dichas zonas y en donde se aprecie la delimitación de las mismas, con indicación de la forma en que fueron declaradas como PNE (Ley o Decreto Ejecutivo) y la extensión de terreno de cada una de las zonas.*

La intervención realizada dio cuenta del conflicto acerca de la titularidad de los terrenos localizados en la zona norte, que se suscita entre ambas instituciones, por la indeterminación de las zonas catalogadas como Patrimonio Natural del Estado (PNE) dentro de los terrenos de JAPDEVA, que a su vez, resulta ser una de las causas de la añeja problemática de la tenencia de tierras que enfrenta la población de esa zona.

La problemática de la tenencia de tierra en este caso, radica en que hasta tanto no se delimite en forma clara y precisa lo que corresponde a las zonas catalogadas PNE, cualquier intento de solución a esta problemática resultaría en vano, pues por norma legal[11], todas aquellas zonas que tenga dicha categoría no podrían ser objeto de ocupación al tener una protección legal especial.

Asimismo, JAPDEVA estaría inhibida de disponer de sus terrenos, pues requiere que el MINAE realice los estudios ambientales para determinar si en alguna de dichas zonas existen áreas afectas al PNE, trabajo que a la fecha no se ha realizado, pese a que desde hace 18 años fue promulgada la ley N° 7575, y junto con ello, la obligación de realizar los estudios ambientales para determinar dicho patrimonio natural antes de que las instituciones públicas dispongan de sus terrenos.

La tenencia de tierras ha sido uno de los problemas sociales más complejos y que aún hoy en día el Estado costarricense no ha logrado encontrar una solución integral, esto por cuanto el conflicto no se limita a la falta de soluciones de vivienda de las personas que durante muchos años han estado padeciendo en dicha zona, sino que además, las personas que habitan estos terrenos sufren una exclusión social, por cuanto las áreas en donde normalmente se asientan, son zonas

10 Informe final con Recomendaciones, oficio N° 02190-2014-DHR.
11 Al respecto véase los artículos 13, 15 y 16 de la Ley Forestal, Ley N° 7575.

deprimidas que se encuentran sumidas en la pobreza, en las cuales los servicios estatales resultan limitados de modo que en gran parte se carece de los servicios básicos, tales como luz y agua potable, sin mencionar que son zonas con enormes necesidades en materia de salud.

La zona de Barras del Colorado, perteneciente a la Provincia de Limón, cantón de Pococí, resulta ser un claro ejemplo de una zona excluida socialmente. El cantón de Pococí es el tercer cantón más pobre del país, en donde el 43,44% de su población está sumida en la pobreza[12], asimismo, el nivel educativo de dicho cantón resulta bajo, esto tomando en cuenta que sólo un 42,2% de la población ha completado la primaria y secundaria[13], y que casi la mayor parte de la población tiene al menos una necesidad insatisfecha[14].

La reciente entrada en vigencia de la Ley N° 9205, *"Titulación en inmueble propiedad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica"*, resulta un esfuerzo importante, mediante la cual se procuraría dar una salida al conflicto de la tenencia de tierra, no obstante, ello podría no dar los frutos esperados, si finalmente no se determinan y precisan las áreas catalogadas como PNE, ello tomando en cuenta que esta nueva norma establece la obligatoriedad de delimitar las mismas, ello de previo al establecimiento de los procesos de ocupación15 que dispone esa norma legal (concesión o titulación); por consiguiente, se pone en conocimiento a las y los Diputados el riesgo que existe en la aplicación de la norma recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa, Ley N° 9205, ya que si JAPDEVA y el MINAE no establecen los esfuerzos de coordinación oportunos, las y los habitantes serán los directamente afectados, negándoseles sus derechos legalmente constituidos.

Las personas afectadas por el Nemagón, una lucha que sigue sin ser escuchada

Durante los años sesentas y setentas se utilizó en las plantaciones bananeras de nuestro país el **nematicida tóxico 1,2 dibromo - 3 – cloropropano,** conocido como **DBCP o "Nemagón"**, el cual ocasionó graves consecuencias en la salud física y psicológica de trabajadores agrícolas, tanto hombres como mujeres, siendo uno de los más graves y frecuentes la esterilidad en los varones, y en el caso de las mujeres, afectaciones varias al sistema reproductivo, entre ellas el aborto, sin mencionar otros trastornos asociados al uso de dicho químico y comunes a ambos, como afectaciones en la piel, en las articulaciones, problemas de la vista, dolores de cabeza, entre otros.

En los años posteriores se genera un movimiento social por parte de la población afectada, con el objeto de exigir el resarcimiento por parte del Estado, al considerar que habría responsabilidad

12 Porcentaje obtenido a partir de la información suministrada por el INEC, en el censo del año 2011, en donde establece el porcentaje de pobreza de la totalidad de cantones del país, tomado de la página: http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx.

13 Porcentaje que resulta de la suma del porcentaje de población con primaria y secundaria completa, de acuerdo a la información suministrada por el Programa Estado de la Nación año 2013, indicadores cantonales, provincia de Limón. Tomado de la página de internet: http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-pen/investigaciones-especiales-pen/indicadores-cantonales-investigaciones.

14 Mapa de hogares según NBI, Informe Programa Estado de la Nación año 2013, indicadores cantonales, provincia de Limón. Tomado de la página de internet: http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-pen/investigaciones-especiales-pen/indicadores-cantonales-investigaciones.

15 Artículo 2.- Realización de estudios técnicos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554, de 4 de octubre de 1995, y sus reformas, la aplicación de lo dispuesto en esta ley quedará condicionada a la previa realización de los estudios técnicos correspondientes por parte del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), para determinar las áreas que constituyan patrimonio natural del Estado. Una vez delimitadas las áreas que no formen parte de este patrimonio, las personas poseedoras podrán titular a su nombre dichos terrenos, siempre que cumplan los requisitos de la Ley de Informaciones Posesorias.

estatal con motivo de la autorización otorgada para la importación, almacenamiento y aplicación del DBCP en las plantaciones nacionales. Además fueron presentadas sendas denuncias judiciales.

La Defensoría ha tenido un papel muy activo en cuanto al abordaje de esta problemática, a la fecha se han realizado 8 investigaciones, asimismo, en varios informes anuales, se ha llamado la atención acerca de la problemática, debido a la intervención muchas veces inadecuada, y ante todo tardía del Estado[16]. Además, se han dado criterios institucionales en relación con diversos proyectos de ley en el que se trata el tema del Nemagón, siendo el último criterio rendido, en relación con el Expediente N° 18802 *"Reforma y adición de varios artículos a la ley N° 8130"*.

La primera denuncia se da en el año 1998. En este año y en medio de todo este malestar social, un grupo de representantes de los trabajadores bananeros se presentó a la Defensoría de los Habitantes, con el objeto de plantear una denuncia a efecto de que este ente defensor procediera a investigar la actuación de las instituciones competentes en la atención del caso de los trabajadores agrícolas afectados por el nematicida DBCP –conocido como Nemagón-, por el uso de dicho agroquímico en las labores agrícolas cotidianas.

Esta denuncia fue la primera intervención formal por parte de la Defensoría respecto a este tema, asignándosele el expediente N° 250-23-98. Luego de una extensa investigación, se concluyó que[17]:

> *"(…) el Estado es responsable con fundamento en la teoría del riesgo creado, dado que al dar la autorización para la importación, almacenamiento y aplicación del DBCP, desde 1954 en el país y por omisión al no ejercer los controles que le asignaba el Decreto Ejecutivo Nº 11 del 24 de agosto de 1954, permitió que se creara el riesgo y la eventualidad del daño a los trabajadores y de manera implícita acepta los efectos de la contingencia. Sobre todo al considerar que este producto implicaba riesgo superior lo que exige por esa misma naturaleza, el deber de extremar cuidados por parte del Estado a la hora de emitir actos de autorización y de exigir las medidas que correspondan a las empresas aplicadoras del producto, en cumplimiento del «Reglamento de seguridad sobre empleo de sustancias tóxicas en agricultura», vigente desde setiembre de 1968. (…)"*.

En el año 2000 se interpuso otra denuncia[18] en la cual se reclamó la falta de atención estatal hacia un grupo de trabajadores de un proyecto bananero administrado por el MAG, expuestos a dicho agente químico con motivo de las labores agrícolas, en el que se determinó la responsabilidad estatal en la falta de adecuada atención y respuesta hacia dicho grupo[19].

En ambas investigaciones se formularon recomendaciones dirigidas a las altas autoridades de diversas instituciones e instancias, tendientes a la reivindicación de estos habitantes, entre las que se encuentra la incorporación al régimen de seguridad social a las personas afectados, la atención a los familiares indirectos, así como la pronta solución de los reclamos interpuestos por los afectados en sede administrativa, entre otros.

---

16 Al respecto, véase los informes anuales de la Defensoría de los Habitantes, años 1997-1998, 1998-1999 y 2008-2009.

17 Oficio N° 09738-98-DHR de fecha 08 de octubre de 1998, suscrito por la Defensora de los Habitantes en su momento, Sra. Sandra Pízk

18 Expediente de investigación N° 08853-23-2000.

19 Oficio N° 00886-2002-DHR de fecha 06 de febrero del 2002, suscrito por el entonces Defensor de los Habitantes, Sr. José Manuel Echandi.

En el año 2001 se promulga la Ley N° 8130, Ley de Determinación de beneficios sociales y económicos para la población afectada por el "DBCP". Esta Ley se constituye un avance importante en la reivindicación y atención a las personas afectadas, esto tomando en cuenta que mediante esta norma legal específica, se legisla en favor de este grupo social, y se dispuso como obligación del Estado, indemnizar a quienes comprobaren haber sufrido un daño físico y/o moral objetivo, como consecuencia del empleo del nematicida DBCP. Adicionalmente, dicha Ley tuvo posteriormente una modificación, con lo cual en adelante se contempla no solo la atención e indemnización a los afectados directos por el uso del Nemagón, sino también a los afectados indirectos, sean estos los hijos y conyugue de aquellas personas afectadas[20], asimismo, se posibilita que la CCSS otorgue pensiones para los afectados, aún si dichas personas cotizaron o no para algún régimen de pensiones administrados por la CCSS.

No obstante, la existencia de la normativa y sus alcances, la Defensoría siguió recibiendo denuncias e interviniendo en las mismas, ello da cuenta los expedientes de investigación abiertos a lo largo de varios años, tales como N° 19660-2005-SI, N° 18319-2005-SI, N° 17635-2008-SI, N° 95267-2012-SI, N°115960-2012-SI y N° 141578-2013-SI**.**

Las denuncias N° 19660-2005-SI, y N° 18319-2005-SI versaron en su momento por la falta de tramitación de las solicitudes a los afectados directos por parte del Estado, al haber incerteza acerca de la institución o ente que recibiría las solicitudes de dichas personas, todo lo cual fue resuelto con motivo de la reforma legal a la ley N° 8130, así como la promulgación del decreto ejecutivo N° 28530-MTSS, con el cual se crea y determina la instancia que tramitaría las solicitudes y el procedimiento correspondiente.

Las restantes denuncias interpuestas, versaron acerca de la falta de trámite y final resolución, a las solicitudes de indemnización a los afectados indirectos. En el trámite de dichas denuncias se han efectuado gestiones ante las instancias administrativas creadas legalmente, sea ante la Unidad Ejecutora Técnica para la atención de extrabajadores bananeros afectados por el uso del Nemagón, y la Oficina Operativa de afectados por el Nemagón del INS, que son las instancias administrativas encargadas de efectuar los trámites de indemnización a los afectados indirectos; en todos los casos, ambas oficinas han justificado la falta de resolución de dichos casos, en la carencia de un reglamento que estipule específicamente los tipos de estudios e investigaciones que deberán de efectuarse para la estimación del daño y con ello, la eventual indemnización, y si bien se estaba trabajando en la elaboración de los aspectos técnicos que serían incorporados a un eventual reglamento, existen una serie de aspectos de orden técnico que no se han logrado solventar y consensuar, y que ante la ausencia de parámetros de medición, no resulta posible brindar una fecha cierta a partir de la cual se iniciaría con el pago de indemnización a los afectados indirectos.

20 Artículo 3º Ley 8130— Para efectos de esta Ley, se establecen las siguientes categorías:
1. Ser o haber sido, durante el periodo comprendido entre 1967 y 1979, cónyuge de un trabajador al que el INS le haya reconocido el derecho a una indemnización, en razón de haber sido afectado por el uso del DBCP.
2. Ser hijo, nacido en el periodo 1967-1979, de un trabajador a quien el INS le haya reconocido el derecho a una indemnización, en razón de haber sido afectado por el uso del DBCP.
3. Ser compañera de un trabajador o compañero de una trabajadora a quien el INS le haya reconocido el derecho a una indemnización, en razón de haber sido afectado por el uso del DBCP, siempre que la relación haya ocurrido entre 1967 y 1979.
4. Haber sido trabajador durante el periodo 1967-1979 de una empresa bananera que haya utilizado el DBCP, a quien el INS no le haya reconocido el derecho a una indemnización, en razón de haber sido afectado por el uso del DBCP y que no pueda formular el reclamo de indemnización con fundamento en la legislación de riesgos del trabajo.
5. Haber sido un trabajador en la estación experimental Los Diamantes durante el periodo de 1967 a 1979, a quien el INS no le haya reconocido el derecho a una indemnización, en razón de haber sido afectado por el uso del DBCP.

Cabe destacar que la de determinación de los aspectos de orden técnico acerca de los eventuales estudios que debieran de ser realizados a los afectados indirectos y que sería la base del eventual reglamento no ha concluido, ello a pesar de que desde el año 2009 se maneja una propuesta de reglamento que no fue aceptado por la totalidad de las instancias e instituciones participantes en dicho proceso. Se determinó en todos los casos, la existencia de sendas violaciones a los derechos de los denunciantes, y de 11792 habitantes afectados indirectos (incluidos los denunciantes), quienes se encontraban en la misma situación.

Considerando que resultaba excesivo el tiempo transcurrido sin que a la fecha se hayan establecido los procedimientos específicos de valoración que sirvan de base a una eventual indemnización, además de tomar en cuenta la magnitud de la problemática, habida cuenta de que -según lo que se informó-, habían 11792 afectados indirectos que habían interpuesto el reclamo administrativo sin que a la fecha se les haya resuelto su solicitud. La Defensoría decidió acudir a la vía judicial para la defensa de los derechos de todos los afectados indirectos, por lo que se interpuso un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional en contra de las instancias administrativas encargadas del trámite de las solicitudes, sea la Unidad Ejecutora Técnica para atención de extrabajadores bananeros expuestos al tóxico DBCP y la Oficina Operativa de Afectados por el Nemagón, dicho proceso fue admitido por la Sala Constitucional asignándosele el expediente N° 14-004272-0007-CO.

Las personas afectadas por el uso del Nemagón ha sido uno de los acontecimientos más lamentables que han ocurrido no solo en el país, sino a nivel mundial, no solo por las secuelas físicas y en la salud de las personas, sino que además ha sido en donde la intervención y atención de dicha problemática por parte del Estado Costarricense, ha reflejado una deuda histórica que no ha saldado por completo y que aún hoy y luego de muchos años subsiste.

Desde el año 1998, fecha en que se interpuso la primera denuncia sobre este tema, la Defensoría ha levantado la voz y clamado justicia para dicho grupo, por cuanto inicialmente fueron invisibilizados y posteriormente, no han sido atendidos adecuadamente por parte del Estado, motivando las constantes intervenciones de esta Institución en atención a este tema.

En el Informe de Labores del año 1997-1998, se mencionó lo siguiente: *"La Defensoría de los Habitantes considera que existe una responsabilidad histórica por hacer visible a las víctimas de una situación que, por decisiones de orden político y económico, no reconoció nunca el Estado costarricense. La negación de los hechos y sus secuelas, lejos de dignificar a los afectados, los ha colocado en una situación de incredulidad por parte del sector salud y la negación de todos los servicios de apoyo social construidos por los costarricenses precisamente para garantizar que ésta, sea una sociedad solidaria".*

Por ello la Defensoría hace un enérgico llamado a las autoridades institucionales, con el objeto de que a la mayor brevedad posible se realicen los ajustes administrativos pertinentes, todo lo cual derive en la atención de las solicitudes presentadas y se hagan efectivas las eventuales indemnizaciones, las cuales en su gran mayoría afecta a personas adultas mayores de escasos recursos. Finalmente, esta Defensoría continuará monitoreando el resultado de las diligencias judiciales interpuestas, cuyo resultado daremos a conocer en su momento, lo anterior en resguardo de los derechos de ese grupo poblacional.

Conflicto: CTP-ARESEP-CCSS: "Un tema que afecta a la seguridad social"

A partir de la denuncia presentada ante la Defensoría respecto a la situación que involucra, tanto a la ARESEP, a la CCSS y al CTP en relación con el pago de las obligaciones en materia tributaria y cargas sociales por parte de la Empresa TRALAPA Ltda, se analizó en cuanto a los alcances de las responsabilidades de los actores involucrados para la verificación del cumplimiento de dichos pagos por parte de la empresa a la hora de solicitar aumentos tarifarios para las rutas operadas. El caso lleva consigo varios aspectos importantes encontrados dentro de la investigación a saber:

1. Se detectaron deficiencias en la ARESEP y en el CTP, se observa con preocupación, la inexistencia de una interconexión en línea entre ambas instituciones que permita una mayor certeza en la información que manejan en conjunto con el INS. En este sentido, se pusieron en evidencia situaciones administrativas de la Autoridad que deben solventarse ligadas al sistema informático por lo que la Defensoría recomendó que al momento de estar preparando el cartel de licitación del nuevo sistema informático, se tomara en consideración, la necesidad de que este funcione en línea con la base de datos que posee el CTP y del INS, para un mejor control de las flotas óptimas y la facilitación del cobro de los cánones. Además se considera conveniente la suscripción un convenio de cooperación mutua, en relación con la transferencia y uso de datos sensibles, propios del quehacer diario de ambas instituciones.
2. La situación del arrendamiento de los autobuses para brindar los servicios, que se encuentran morosas con la CCSS. Al respecto, la Defensoría recomendó a la ARESEP, que al momento de realizar los estudios tarifarios individuales, donde la empresa concesionaria utilice la figura de arriendo de unidades a otras empresas, sean consideradas dentro del estudio para efectos de corroborar su estado respecto a las cuotas obrero patronales con la CCSS, Riesgos del Trabajo, obligaciones tributarias, municipales y pólizas del INS, al haber validado la Procuraduría General de la República tal práctica en la consulta Nº C-175-2010 de fecha 17 de agosto del 2010.
3. En cuanto al CTP fue necesario recomendar la adopción de las acciones necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en informe elaborado por su Auditoría Interna.

En el presente caso se observó que la situación podría dejar jurídicamente al margen a empresas que se encuentran prestando un servicio público, sea directa o indirectamente debido a que no existe una relación contractual directa con los arrendantes, aunado al hecho de la falta de acciones por parte de la ARESEP, para presentar propuesta alguna que permita subsanar la situación, pero ante todo, que asegure una tutela efectiva que permita abarcar además a los arrendantes del servicio; por lo que, la Defensoría, a partir de los deberes de la Autoridad sobre la armonización de los intereses de los consumidores, usuarios y prestadores de los servicios públicos y el cumplimiento de normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima señaladas en su ley de constitución, observó la necesidad de que la ARESEP realizara las reformas necesarias para que esa fiscalización sea llevada a cabo de manera integral.

Durante el proceso de investigación la ARESEP y la CCSS han presentado dos posiciones que se contraponen. La ARESEP sostiene que según el artículo 6 inciso c) de su Ley constitutiva el accionar fiscalizador se limita a la verificación de las cuotas obrero patronales en el caso de las empresas concesionarias y permisionarias de un servicio público; por otro lado, la CCSS destaca que con la reforma al artículo 74 de su ley de constitución en el año 2011, existe el deber de los

patronos y personas que realicen actividades independientes o no asalariadas de estar al día con las obligaciones con la CCSS, haciendo una observación en cuanto a la obligación de las empresas de estar al día con de la seguridad social a la hora de realizar contratos con el Estado.

Si bien se concuerda con lo indicado de manera atinada por la CCSS en cuanto a la eventual práctica evasora que se podría generar en el caso de la no fiscalización a los terceros, arrendantes y demás, de igual forma, es claro que la responsabilidad sobre la verificación del pago de las cargas sociales por parte de patronos y personas que ejerzan actividades independientes o no asalariadas le corresponde a la CCSS y, es con base en ello, es que la CCSS debe generar los mecanismos necesarios para fiscalizar que estas empresas arrendantes, también cumplan con sus obligaciones de pago de la Seguridad Social o bien, aplicar el procedimiento respectivo a partir de la evasión, dilación y omisión del pago, siendo que la esencia de la situación no es conocer la obligatoriedad de estar al día con el pago de las cuotas de la seguridad social, o bien el pago de los cánones respectivos, por cuanto evitar la evasión y la morosidad es una obligación que le corresponde a cada institución.

En el presente caso se observó la existencia de dos interpretaciones sobre el dictamen de la Procuraduría General de la República N° C-175-2010. En este sentido, la ARESEP señala que, por no ser el arrendante parte del contrato de concesión, si bien no lo libera de responsabilidad alguna, tampoco lo coloca en posición de concesionario y debido a ello, si bien verifica el cumplimiento de los requisitos de los concesionarios, no puede realizarlo con respecto a los arrendantes de las unidades de transportistas en vista de que ello excedería sus competencias. Por su parte, la CCSS discrepó de lo señalado por la ARESEP interpretando que esa visión de la inexistencia relación directa de los arrendadores, ni subordinada frente a ellos, ni la obligación de solicitarles requisitos, iría en perjuicio de los intereses de la Seguridad Social a partir de la reforma del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS.

Es claro que el inciso 3 de la reforma al artículo 74 ha generado una importante discusión tanto para la CCSS como para la ARESEP quienes discrepan de la interpretación de los alcances que los actos de contratación con el Estado en su forma pura y simple tienen, siendo que además dicha aplicación sea interpretada también para las solicitudes de aumento tarifario individual, pero también observa una interpretación distinta que, tanto la ARESEP como la CCSS interpretan el dictamen N° C-175-2010, cada quien en su favor.

Pese a lo anterior, en contraste con lo informado por la ARESEP en sus informes, en los cuales indicó que su Ley de constitución no le permitía ciertas atribuciones que el mismo ordenamiento no le confería en relación con el cumplimiento de condiciones legales de los sujetos arrendantes, la prensa nacional ha señalado que el Intendente de Transportes de la Autoridad había dado un ultimátum a la empresa Tralapa, a partir del cuestionamiento sobre el uso de otras empresas para evadir las obligaciones de las cuotas obrero patronales.

Como bien se puede apreciar, por una parte el ente Regulador plantea una posición que, independientemente de la reforma al artículo 74 de la Ley de la CCSS, su normativa señala una eventual limitación y no le corresponde entrar a verificar la situación de quienes arriendan unidades, sino que responsabilidades con los concesionarios; sin embargo, la prensa señala un actuar diferente al indicado por la misma Autoridad, lo cual debido a criterio de esta Defensoría, las actuaciones disímiles de la Autoridad, generan un estado de vulneración en un tema de suma complejidad, por lo que a partir de ello la Defensoría considera que la CCSS cuenta con los elementos suficientes

para presentar un nuevo criterio o solicitud ante la Procuraduría General de la República sobre el tema de los alcances de la responsabilidad de la ARESEP para verificar que los arrendantes se encuentren al día con las cargas sociales.

Más allá de la interpretación de lo anteriormente expuesto, existe un punto esencial para la solución de la situación, que deviene de la inversión del Estado y trabajo conjunto por parte de las instituciones involucradas, que permita lograr una adecuada canalización de la información de las empresas concesionarias o arrendantes, observando como preocupante que las diferentes administraciones no cuenten con la información precisa que les permita efectuar una labor de coordinación adecuada sobre el tema de terceros involucrados en las relaciones con el Estado.

Si bien la responsabilidad de los terceros –en este caso de los arrendantes- subsiste por su vinculación con los concesionarios, igualmente se requieren acciones institucionales para que dicha responsabilidad revista de fuerza, por cuanto las administraciones no cuentan con bases de datos confiables que permita información enlazada con el fin de verificar el cumplimiento del pago de las diferentes obligaciones legales con la seguridad social.

La labor de fiscalización a las empresas arrendantes para que se encuentren al día con el pago de sus obligaciones, no le corresponde solamente a la ARESEP quien eventualmente tan sólo realizaría una labor de verificación; sin embargo, la principal labor de fiscalización le corresponde a la CCSS y demás otras obligaciones tributarias le corresponden al resto de las instituciones, incluido el CTP, con el fin justamente de verificar celosamente que las empresas arrendantes no incurran en prácticas tendientes a evadir sus obligaciones, labor de verificación que debe incluir a los arrendantes.

Es con base en lo anterior que la Defensoría mantiene las recomendaciones giradas a la ARESEP y al CTP en cuanto a las acciones de coordinación interinstitucional para la verificación entre ambas instituciones de los requisitos necesarios de los arrendantes para efecto de lograr tomarlos en cuenta a la hora de realizar los estudios tarifarios individuales, pero además en cuanto al análisis de la situación estructural entre ambas instituciones de manera coordinada dentro del marco de sus competencias, se logre incorporar una plataforma informática para permitir el funcionamiento en línea de la información necesaria y coordinar la suscripción de un convenio de cooperación mutua, en relación con la transferencia y uso de datos sensibles, propios del quehacer diario de ambas instituciones.

Por otra parte, al CTP se le recomendó adoptar las acciones necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el informe elaborado por la Auditoría Interna de ese Consejo, de las cuales la segunda ya se encuentra en proceso en la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Asimismo, se le remitió una recomendación a la CCSS con el fin de continuar con los procedimientos de cobro establecidos en torno a las deudas pendientes con las empresas involucradas en el caso. En vista de la importancia que reviste el caso, se instó a la Dirección General de Cobros de la CCSS, para que presentara la consulta respectiva a la Procuraduría General de la República sobre los puntos mencionados en la resolución

Finalmente, la Defensoría se encuentra dando el seguimiento respectivo de las recomendaciones giradas a las instituciones sobre lo cual ha recibido respuesta de la CCSS quien está procediendo a coordinar las gestiones respectivas para la concreción de los procedimientos de cobro de las deudas pendientes de las empresas involucradas.

Prórroga del contrato de prestación del servicio de Revisión Técnica Vehicular a la Empresa RITEVE S&C S.A por parte del Estado costarricense

Durante el período que comprende el presente Informe Anual, la Defensoría desarrolló una investigación bajo expediente N° 124142-2013 en relación con la aplicación realizada por el MOPT en el año 2012 de la cláusula de la prórroga contenida en el Contrato de prestación de servicios para la creación y funcionamiento de estaciones para la revisión técnica integrada vehicular.

Dicho contrato fue suscrito en el año 2001 por el MOPT a través CTP, quien tenía en ese momento la competencia en materia de revisión técnica vehicular, con el Consorcio Riteve SyC (posteriormente Riteve SyC S.A.) para implementar un sistema de revisión técnica vehicular integrada. Se estableció una vigencia de diez años de prestación exclusiva de los servicios en todo el territorio nacional, contados a partir de la fecha efectiva de inicio de operaciones por parte de la empresa (julio de 2012), así como la previsión de prorrogar dichos servicios por un periodo igual, según la conveniencia y el interés público. A partir del año 2009 el COSEVI asumió el rol fiscalizador del contrato y otras obligaciones en lugar del CTP, debido a reformas legales operadas en el país.

Se investigaron los procedimientos liderados desde el MOPT y el COSEVI en los años previos a la finalización del plazo del contrato y el proceso de decisión ocurrido en aras de definir la prórroga o no del mismo. De la información recopilada pudo confirmarse que en un primer momento, la voluntad política del entonces jerarca del Ministerio en el año 2011, Sr. Francisco Jiménez, fue la de no prorrogar el contrato, no por haber incurrido la empresa en incumplimientos graves, sino porque se había "*valorado y estimado conveniente para el interés y servicio públicos, la apertura del servicio de revisión técnica vehicular por parte de varios contratistas*"[21], todo lo anterior en consonancia con la reforma realizada a la Ley de Tránsito en el año 2008 y que promovía la apertura de oferta en materia de revisión técnica vehicular (RTV).

A pesar de lo anterior, un año después de esta primera decisión de no prorrogar el contrato, y habiendo asumido un nuevo jerarca dicha cartera, se revocó la resolución emitida por el ex Ministro Jiménez y se anunció la prórroga del contrato, alegando que la decisión de no prorrogarlo no había sido válida por incumplimiento de requisitos contractuales por parte del gobierno y que el último informe técnico rendido por el COSEVI no encontró ningún tipo de incumplimiento por parte de la empresa. Por ello, se señaló que "*se considera de interés público asegurar la continuidad del servicio de revisión técnica vehicular, por la incidencia comprobada que éste tiene en la seguridad vial y la protección del ambiente*"[22]. Se alegó además que, de no prorrogarse el contrato, no operaría la donación de los bienes al Estado y que el esquema de apertura era complicado si el Estado no es dueño de las instalaciones y equipos, por lo que podría incurrirse en incumplimiento de funciones si dejaba de prestar el servicio público.

Dados los antecedentes y argumentos señalados se investigaron tres asuntos puntuales:

1. Determinar si el MOPT actuó conforme a derecho al decidir la prórroga del contrato, siendo que La Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres Nº 7331, modificada mediante Ley N° 8696 del 22 de diciembre de 2008 -legislación vigente al momento de aplicar la cláusula contractual- preveía la necesidad de sacar a concurso público la prestación del servicio de revisión técnica vehicular, así como la obligación por parte del Estado, particularmente del

21 Resolución 000333 de las 13:36 hs del 9 de mayo de 2011 suscrita por el Ministro Francisco Jiménez.
22 Resolución de las 9hs del 15 de junio de 2012 suscrita por el Vice Ministro de Transportes Terrestres y Seguridad Vial, Rodrigo Rivera Fournier.

COSEVI de "*promover las contrataciones públicas para seleccionar los centros que podrán efectuar la revisión técnica vehicular*" (art. 20, 1).

2. 2. Aclarar las condiciones en las que debía operar la donación de los bienes de la empresa Riteve SyC al Estado costarricense, según se previó en el contrato.
3. 3. Clarificar si la renovación del contrato era procedente o no, tomando en consideración que existirían informes emitidos por el Departamento de Fiscalización Técnica Vehicular (DFTV) del COSEVI en donde se evidenciaban incumplimientos por parte de la empresa Riteve SyC al contrato.

Las gestiones fueron dirigidas principalmente hacia el MOPT y el COSEVI como órganos encargados de la ejecución del contrato y fiscalización de la prestación del servicio. Con la intención de complementar la información se realizaron consultas a la Contraloría, quien informó que realizaban ellos mismos una investigación sobre posibles irregularidades relacionadas con la prestación del servicio, por lo cual la Defensoría se circunscribió a investigar la legalidad de las actuaciones del MOPT y COSEVI en relación con la renovación contractual, en acatamiento de los límites de su competencia legal.

Sobre la aplicación de la prórroga contractual:

Se valoraron los requisitos que debían cumplirse para poder prorrogar el contrato, los cuales fundamentalmente exigían que la prórroga se justificara en motivos de conveniencia e interés público a juicio del "Consejo" y que su Dirección Técnica rindiera un informe escrito a la Junta Directiva donde se hiciera constar el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista y respeto a la normativa nacional, en un plazo de 6 meses antes de la fecha de finalización del contrato.

Así, en cumplimiento de las exigencias de la cláusula 4.2.[23], el Gobierno manifestó efectivamente el interés público en mantener la continuidad del servicio de revisión técnica vehicular en manos de Riteve, siendo que no contaban además al momento con ninguna otra opción para sustituir la prestación de dicho servicio. Sumado a ello, se verifica la existencia de informes del Departamento de Fiscalización remitidos a la Dirección Ejecutiva del COSEVI en los cuales se señala que la empresa no ha incurrido en faltas relevantes que indiquen incumplimiento en la prestación del servicio, a pesar de que sí se señalan aspectos que la empresa debe mejorar y sobre los cuales el COSEVI debe fortalecer las acciones de supervisión que le competen[24]. Según fue señalado, la empresa además cumplió con la obligación de actualizar la garantía de cumplimiento.

La decisión tomada en el año 2012 por parte del MOPT de prorrogar a la empresa Riteve S.A el contrato para la prestación del servicio de revisión técnica vehicular por un periodo de diez años más, fue una decisión de naturaleza política, sustentada jurídicamente en las propias cláusulas del contrato que fue suscrito por gobiernos anteriores, y que dicha prórroga era susceptible de aplicación a pesar de la vigencia en ese momento de las disposiciones de la Ley de Tránsito N°

23 "4.2. Prórrogas. Al vencimiento del plazo estipulado en la cláusula 4.1, este contrato podrá ser prorrogado por un período igual, a juicio del CONSEJO, según lo exijan la conveniencia y el interés público, y previa constatación por parte de su Dirección Técnica, en informe escrito que deberá rendir ante la Junta Directiva antes de que comience a correr el plazo de seis meses que se establece en el párrafo siguiente, en el cual se hará constar el cumplimiento de las obligaciones por parte del CONTRATISTA, en estricto apego a las cláusulas del presente contrato, documentos conexos y demás disposiciones legales y reglamentarias que le fueren aplicables. La eventual decisión de no prorrogar el contrato con fundamento en el informe técnico aludido en el párrafo anterior, deberá ser debidamente comunicada al contratista con no menos de seis meses de anticipación a la fecha en que comenzaría a regir la siguiente prórroga. De no producirse esta comunicación, se entenderá que el contrato queda prorrogado por otro periodo de igual duración."

24 Oficios DFTV-0202-2012 del 8 de junio y DFTV-0203-2012 del 8 de junio suscrito por el Ing. Marvin Salazar, Jefe a.i del Departamento de Fiscalización a la Licda. Silvia Bolaños en su calidad de Directora Ejecutiva del COSEVI.

7331 reformada por Ley N° 8696, ya que la emisión de dicha ley (2008) es posterior a la suscripción del contrato (2001) y dichas normas no pueden por tanto aplicarse retroactivamente a la firma de éste. Por otra parte, debe considerarse que igualmente en su momento, la empresa Riteve participó en un concurso público y le fue adjudicada la licitación N° 2-98, con lo cual se garantizó en su momento el cumplimiento de la Ley de Contratación Administrativa, así como el respeto al espíritu de las leyes de tránsito.

Sin embargo, resulta evidente que el cambio de voluntad política de prorrogar el contrato se vio forzado debido a que el MOPT no actuó diligentemente para desarrollar durante el tiempo de ejecución del contrato las condiciones para asumir la prestación directa del servicio (lo cual se agravaba al no contar con la posibilidad de recibir las estaciones de servicios ni la maquinaria necesaria para poder operar de parte de la empresa, debido a que el contrato previó que el traspaso de dichos bienes se realizara solamente en caso de que operara la prórroga contractual), o bien para realizar los procesos de licitación pública necesarios para la adjudicación del servicio a múltiples empresas de conformidad con el espíritu de la reformada Ley N° 7331.

Existió negligencia por parte de las autoridades del MOPT de ese entonces y del COSEVI al no rendir el informe técnico exigido en la cláusula 4.2 del contrato a la hora de haber decidido la finalización del mismo por motivos de interés público, así como el no haber tomado las previsiones para que se realizara una adecuada y oportuna transición del servicio al Estado o a nuevos prestatarios, generaron las circunstancias para que finalmente en el año 2012 los jerarcas a cargo de la institución se vieran obligados a prorrogar el contrato, a pesar de que en el país existía un debate público y notorio que señalaba la importancia de que este servicio de revisión vehicular pudiera abrirse a un mayor número de prestatarios, y que no quedara en manos de una sola empresa.

Sobre la donación de los bienes de la empresa Riteve S.A. al Estado costarricense:

Del análisis del contrato[25] se verifica que fue expresamente contemplado en el mismo que el traspaso de los bienes por parte de la empresa al Estado sólo operaría en el momento en que también hubiera operado la cláusula de prórroga del contrato y hubiera transcurrido el nuevo plazo de los 10 años, con lo cual resulta evidente para esta institución que desde el momento en que el contrato fue firmado, era previsible saber que con la aceptación de la redacción de esta cláusula, en caso de que el Estado costarricense quisiera efectivamente recibir los bienes necesarios para el proceso de revisión y tener la posibilidad de brindar directamente el servicio, la empresa se aseguraba un contrato por 20 años. De allí que esta fuera una de las principales razones determinantes por las cuales el Gobierno (Administración 2010-2014) decidió prorrogar el contrato, pues, dado el poco tiempo con que contaba el MOPT para organizar un nuevo concurso público, el Estado debería haber asumido directamente la prestación del servicio a las y los usuarios, para lo cual le era indispensable contar con las estaciones, equipos, etc.

La aceptación de la redacción de dicha cláusula en esos términos por parte del Estado fue contraria a los intereses públicos, ya que en el supuesto de que trascurrieran 20 años para que operara el compromiso de recibir la donación de los bienes de Riteve que permitirían al Estado contar con

25 12.6. Donación de los activos. Producida la prórroga en los términos señalados en la cláusula 4.2 y cumplido íntegramente el plazo de ésta, el CONTRATISTA se compromete a donar al estado los terrenos, instalaciones y equipos de su propiedad utilizados para la realización de la actividad de RTV. Para tales efectos, todos los costos que dicho traspaso implique quedarán a cargo del CONSEJO. Cualquier traspaso previo de activos a los que se refiere la presente cláusula, deberá efectuarse con arreglo a la cláusula 5.5.1 del presente contrato, bajo pena de incumplimiento contractual."

una capacidad instalada para brindar directamente el servicio, comprometía a los futuros gobiernos a prorrogar el contrato con la empresa, o bien, a solicitar el traspaso previo de los activos "*bajo pena de incumplimiento del contrato*" derivando en implicaciones jurídicas y económicas considerables para el Estado. Por otra parte, asegurar no solamente el plazo sino las condiciones de una futura donación de los bienes de la empresa, era un aspecto de especial relevancia para los intereses del Estado, sin embargo, este tema no fue tratado en el contrato con la dedicación y especificidad que ameritaba.

Fiscalización del contrato por parte de la Administración Pública:

Tanto la Ley de Contratación Administrativa vigente como el propio contrato obligan a la Administración –particularmente al COSEVI[26]- a cumplir con un rol fiscalizador de aquellos servicios que someta a contratación pública, por lo cual la Defensoría solicitó al COSEVI enviar copia de los informes rendidos por parte del órgano fiscalizador de dicho Consejo, los cuales fueron efectivamente remitidos a partir del año 2009 en que éste órgano asumió la competencia en materia de fiscalización del servicio. También fueron remitidas las copias de los informes solicitados por parte de la Contraloría General de la República.

Los informes rendidos por el órgano fiscalizador a la Junta Directiva del COSEVI señalan algunas irregularidades y omisiones en las que se considera ha incurrido la empresa Riteve durante los años en que ha prestado servicio en el país, sobre todo en relación al hecho de no brindar alguna información con el grado de precisión requerido por el ente fiscalizador, así como falta de accesibilidad de informes de verificación de calidad de la prestataria e igualmente a sus bases de datos, ya que la empresa ha aducido en diversas ocasiones propiedad intelectual sobre esta información, lo cual limita las acciones de control del órgano fiscalizador y del propio COSEVI. A pesar de estos señalamientos, los informes indican claramente que estos incumplimientos no se consideran faltas graves al contrato, y que se han venido señalando a efectos de que las autoridades del COSEVI y del MOPT soliciten a la empresa su adecuado cumplimiento. Sumado a ello, de la información brindada a esta institución por parte de la Contraloría, no se verificó la existencia de informes que señalen incumplimientos por parte de Riteve.

Consideraciones finales:

Catorce años han transcurrido ya desde que el servicio de revisión técnica vehicular fuera asumido de manera exclusiva por parte de la empresa Riteve SyC S.A. Varios gobiernos y autoridades del MOPT se han turnado en el poder dándole distintos giros políticos al impacto que el servicio prestado por esta empresa ha tenido para el país, y la normativa en materia de tránsito, seguridad vial y protección del ambiente y la salud ha sido modificada en varias ocasiones durante el transcurso de este tiempo. A pesar de lo anterior, el contrato suscrito entre el gobierno y la empresa Riteve no ha sufrido ajustes consecuentes con los cambios que el país ha vivido en todos los niveles anteriormente señalados.

Por ello, partiendo del contexto político, social y normativo en el que fue realizada la investigación, la Defensoría espera que las tres principales consideraciones que se realizan permitan reflexionar y tomar decisiones oportunas y acordes con los intereses públicos a los futuros gobiernos del país

26 Debe señalarse que cuando el contrato habla del "Consejo", en el contexto en que fue suscrito en el año 2001 hace referencia al CTP, pero que a partir del año 2009 estas cláusulas se interpretan de competencia del COSEVI

sobre el devenir del servicio de revisión técnica, debido al tiempo que aún debe transcurrir hasta el año 2022 en que venza la prórroga del contrato y las cuales son:

- Necesidad de revisión y actualización del contrato

  Se considera indispensable que las autoridades del MOPT y del COSEVI puedan abocarse a la mayor brevedad a la revisión del contrato con la finalidad de actualizarlo y adaptarlo a las normas vigentes en el país, tomando especialmente en consideración la reasignación normativa de competencias a instituciones como el COSEVI, la ARESEP, el CTP, y la experiencia que tanto la empresa como el Estado han adquirido a lo largo de los años de ejecución del contrato, con la finalidad de mejorar el servicio que se presta y garantizar el cumplimiento del interés general.

- Deber de fiscalización del contrato y del servicio prestado

  Se recuerda al MOPT y al COSEVI su obligación de fiscalizar en detalle la ejecución del contrato y la calidad del servicio que brinda la empresa, y velar porque ésta realice los cambios que se le señalen según las obligaciones vigentes en las normas contractuales y legales. Para ello es indispensable que particularmente el COSEVI fortalezca las labores de fiscalización y preste la debida y oportuna atención a los señalamientos que ha venido realizando el Área de Fiscalización, sobre todo en relación con las restricciones al acceso a la información pública establecidas por la empresa, y el adecuado funcionamiento del sistema de control de calidad.

- Previsiones ante la finalización del contrato

  La Defensoría insta a las autoridades del Gobierno Central e informa a las y los Diputados de la República, la necesidad de que se propicien los espacios para generar un debate público transparente e inclusivo sobre la revisión vehicular en el país, con la finalidad de que el proceso de transición sea exitoso y consensuado con los diversos sectores sociales del país, sobre todo ante la posibilidad de que durante el transcurso del tiempo la normativa actual en esta materia pueda nuevamente sufrir variaciones que modifiquen estos escenarios.

  Previo a cualquier forma de finalización del contrato, deberán preverse con suficiente anticipación la reorganización de la prestación del servicio bien sea a cargo directamente del Estado, bien sea a cargo de terceras empresas públicas o privadas, lo cual implica planificar con suficiente antelación los procedimientos licitatorios y contractuales en caso de que se desee que el servicio sea brindado por terceros. Dentro de estas previsiones debe prestarse especial atención a lo señalado en relación con la futura donación de los bienes de la empresa al Estado, y se insta a que el MOPT se avoque con suficiente antelación a definir los términos concretos en los cuales operará el traspaso de dichos bienes, se especifiquen cuáles serán estos bienes sujetos a donación, todo lo anterior velando porque dicha negociación sea beneficiosa a los intereses públicos.

Apertura de la calle frente al Hospital Monseñor Sanabria

Los daños no estructurales y estructurales que sufrió el Hospital Monseñor Sanabria obligaron a sus Autoridades tomar medidas tendientes a mantener la continuidad de los servicios que se brindan. Actualmente el centro hospitalario se encuentra fraccionado en 5 módulos de atención. El módulo 1 y 2 están separados por una calle pública cantonal de administración Municipal la que fue cerrada por Acuerdo del Concejo en la Sesión Ordinaria N° 207 del 10 de setiembre del 2012, fundamentado entre otros aspectos en "no poner en riesgo la vida de las personas." No obstante,

el mismo Concejo, en Sesión Ordinaria N° 342 del 10 de febrero de 2014, toma un nuevo acuerdo que fue notificado al Director del Hospital y a la señora Alcaldesa, mediante oficio N°SM-077-2014, en el que se indica que el 12 de marzo del presente año se abrirá la calle.

Ante esta situación se recibió una solicitud de intervención suscrita por unas 400 personas, quienes manifestaron su gran preocupación por las consecuencias que puede representar la decisión del Concejo. La solicitud fue tramitada de manera inmediata y se realizó una inspección al sitio, el 25 de febrero, para determinar con mayor precisión no solo las condiciones en que opera el Hospital sino, las consecuencias que podría ocasionar la apertura de dicha calle.

Se pudo constatar que los pacientes que llegan al servicio de emergencias, ubicado en el Módulo 2 o Fisiatría (sea por accidentes de tránsito, embarazadas en labor de parto, baleados u otras causas) y que ameritan intervenciones quirúrgicas, radiografías, electrocardiografías y otros, deben ser transportados en camillas o sillas de ruedas a la mayor brevedad posible al Módulo 1, que es donde se ubican dichos servicios. **Esto quiere decir que deben cruzar la calle que separa ambos módulos, y en muchas ocasiones son pacientes que van con oxígeno, con vías intravenosas, intubados, con capacidades diferentes o adultos mayores, en donde los segundos y minutos de traslado es vital para su estado de salud.**

En criterio de esta Defensoría, no es posible prever una emergencia, una catástrofe o alguna situación que amerite atención inmediata a las personas que se presenten a los servicios de Urgencia del Hospital, por lo que es también claro que el riesgo, es una situación de exposición universal, es decir el 100% de los individuos, se enfrentan a una eventualidad en las condiciones descritas.

En el oficio N°SM-077-2014, se establecen argumentos relacionados con conflicto de intereses entre el Hospital y los comerciantes y el transporte público; que han pasado etapas y tiempo prudente de ley para continuar trabajando bajo el Decreto de Emergencia del terremoto de Nicoya que en la actualidad se encuentra en la etapa de reconstrucción, por lo que consideran conveniente la apertura de la calle.

La Defensoría altamente preocupada por el escenario expuesto y ante los fundamentos esgrimidos para abrir la calle, remitió al Concejo Municipal el oficio DH-CGA-0115-2014, en el cual se les recordó a sus miembros, lo establecido en el inciso 3 del artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, el artículo 21 constitucional en cuanto a que la vida es inviolable y que es el principal bien jurídico tutelado por el Estado y consecuentemente de interés público, por lo que NUNCA puede estar por debajo de intereses económico y se les advirtió sobre sendas sentencias emitidas por la Sala Constitucional respecto al derecho a la vida y a la salud.

Fue indispensable también, recordarles que si bien es cierto el origen de la emergencia se da por un terremoto, actualmente el Decreto de Emergencia se encuentra vigente y no es de recibo para esta institución que se argumente que ya han pasado las etapas y el tiempo prudente y de ley para seguir trabajando bajo este decreto. No es de recibo porque justamente la Ley 8488 en su artículo 30 establece las fases de atención de las emergencias y estipula que la Fase de reconstrucción es destinada a reponer el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados; incluye la reconstrucción y reposición de obras de infraestructura pública y de interés social dañadas y que para concluir con esta fase la Comisión Nacional de Emergencias contará **con un plazo máximo de cinco años**.

Bajo todos los fundamentos expuestos en el citado oficio, se le solicitó al Concejo Municipal la revisión del acuerdo de apertura de la calle, tomado en Sesión Ordinaria 342 del 10 de febrero y consecuentemente su revocatoria y se mantenga vigente el acuerdo tomado en setiembre del 2012, es decir que la CALLE PERMANEZCA CERRADA, mientras las condiciones de la atención hospitalaria sean las actuales o hasta la entrada en operación del nuevo hospital.

El 05 de marzo de 2014 la Defensoría tuvo audiencia en la Sesión Extraordinaria N° 349 del Concejo Municipal, en donde se dio lectura al oficio remitido; asimismo, se presentaron a dicha audiencia funcionarios del Hospital Monseñor Sanabria, el Director de ese Centro, el Jefe de Emergencias, Jefe de Cirugía, Sacerdote del Hospital y otros, todos presentaron sus argumentos para que la calle se mantenga cerrada. En esta sesión también se contó con la presencia de un representante del movimiento de personas con discapacidad que en su criterio es uno de los grupos sociales más afectados con la eventual apertura de la calle.

Entre otras instituciones y organizaciones que se sumaron a expresar sus preocupaciones, por diferentes medios ante el Concejo Municipal, están el Ministerio de Salud Regional Pacífico Central, que mediante el Informe Técnico PC-URS-GASS-015-2014, de 16 de enero de 2014, ha concluido que *"existe un riesgo inminente de que con la posible apertura de esta vía, puedan ocurrir accidentes, pérdida de tiempo vital para el traslado y atención de pacientes en estado grave que necesiten utilizar otros servicios del Hospital…que la población que utiliza los servicios del Hospital es vulnerable por su condición de enfermedad, por lo que ante la apertura de esta vía se trasgreden sus derechos de acceder libre y sin riesgos adicionales al servicio de salud…"* En este mismo informe, el Ministerio recomienda *"…que la vía permanezca cerrada mientras se termina con la fase de rehabilitación de estructuras y servicios post emergencia Terremoto de Nicoya…"*

La Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), solicitó al Concejo reconsideración al adoptar el acuerdo de reabrir al tránsito vehicular la vía ubicada frente al Hospital Monseñor Sanabria, pues argumentan que esta decisión del Concejo, es una forma de ceder a la solicitud de interés particular de un presunto pequeño grupo de patentados de los alrededores del Hospital. Señalan que el interés público debe prevalecer siempre sobre el interés particular, recuerdan lo que establece el artículo 11 Constitucional, en punto a las obligaciones de los servidores públicos y el artículo 147 del Código Municipal sobre los deberes de los servidores municipales a la luz de los valores éticos.

La intervención de la Defensoría de los Habitantes ante el Concejo Municipal de Puntarenas, también hizo eco en los medios de comunicación colectiva, en donde se divulgaron sendos artículos titulados: *"Seguridad de pacientes podría estar en peligro", "Abrirán calle usada para traslado de pacientes", "Defensoría pide analizar apertura de calle para traslado de pacientes"*, en todos ellos destacan la preocupación de esta institución ante el acuerdo municipal de abrir la calle.

Esta situación trascendió también en el seno de la Asamblea Legislativa y en Sesión Plenaria N° 139, de 12 de marzo el tema fue abordado por el señor Diputado Rodolfo Sotomayor Aguilar quien expuso: *"…estamos viendo los porteños que hay intensiones de que esa calle -sin ninguna lógica- se venga a abrir. Hay grupos de presión que están haciendo fuerza para que esa calle se abra, una calle de muchísimo tránsito y que lo que viene a hacer es prácticamente perjudicar a los pacientes que están en constante ir y venir por cuestiones médicas, al mismo personal del Hospital Monseñor Sanabria, al mismo cuerpo médico y demás…"* Agregó que *"…tenemos que ponernos muy serios con esta situación; abrir así nomás una calle en las condiciones que está*

el Hospital Monseñor Sanabria es perjudicar el servicio de salud y perjudicar la tarea que está haciendo tesoneramente el cuerpo médico de ese hospital y por eso hemos hecho un llamado a la Municipalidad…es una calle que en estos momentos prácticamente constituye un pasillo del Hospital…"

La Defensoría se ha mantenido a la expectativa con esta situación. La Secretaría Municipal certificó el 23 de abril, que en la Sesión Ordinaria N° 352 del 24 de marzo de los corrientes, se aprobó el acta 249, en la cual se deja sin efecto la apertura de la calle.

El 08 de abril se solicitó a la Dirección Médica del Hospital un informe sobre el estado de la calle. Se recibió el oficio N° D-HMS-0981-AL-2014, de 23 de abril de 2014, en el cual se hace un recuento de los hechos que dieron origen al cierre de la calle y se indica que: *"Producto de la intervención y pronunciamiento de las diferentes instituciones gubernamentales, como por ejemplo la Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Salud, entre otros, y al no haber una solución a la necesidad hospitalaria, la Municipalidad no hizo efectivo la apertura de la calle y a esta fecha se mantiene cerrada, siendo utilizada como medio de paso de pacientes, usuarios y funcionarios."*

La Dirección Médica también remitió el oficio SM-220-2014, suscrito por la secretaria del Concejo Municipal, mediante el cual comunica a diferentes instituciones involucradas en este tema, el acuerdo Municipal adoptado en la Sesión Extraordinaria N° 354 del 04 de abril de los corrientes, y en lo que interesa indica: *"…ordenar a Administración Municipal que se realice las consultas y criterios a los entes respectivos tanto a la Procuraduría General de la República como a la propia Sala Constitucional, en cuanto a la legalidad de mantener cerrada o apertura de esa calle…"*

Así las cosas, entiende la Defensoría que el Concejo Municipal de Puntarenas se mantiene interesado en la reapertura de la calle y por consiguiente este Órgano de Control estará vigilante y tomará las medidas que sean necesarias en aras de que las acciones que adopte el Gobierno Local no lesionen o vulneren la integridad física de las personas que utilizan los servicios médicos del Hospital Monseñor Sanabria, entendiendo que debe prevalecer la protección de las personas enfermas con algún tipo de discapacidad, adultas mayores, así como niños y niñas.

La gestión del riesgo, "un proceso que debe fortalecerse de la mano con los habitantes"

En el Informe Anual de labores 2011-2012, la Defensoría presentó un avance de la investigación de oficio relacionada con la prevención y mitigación de fenómenos o desastres naturales en los cantones del Gran Área Metropolitana y otros de diferentes regiones del país que destacan por su alta vulnerabilidad. En el mes de noviembre de 2013 la investigación fue concluida y notificada a la Comisión Nacional de Emergencias y a los Gobiernos Locales consultados. El trabajo se orientó básicamente a identificar el cumplimiento de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, Ley N° 8488, en cuanto a la creación de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencias y su acreditación y capacitación por parte de la Comisión.

El tema de los comités, reviste importancia por cuanto son las instancias permanentes de coordinación en los niveles regional, municipal y comunal y por medio de ellos, la Comisión cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o desastres naturales, de acuer-

do a lo dispuesto en el artículo 10 inciso c) de la citada Ley y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencias.

De las municipalidades a las que se les solicitó información solamente 4 no rindieron el informe respectivo[27], siendo 37 las que brindaron la respuesta, lo que en criterio de la Defensoría es muy representativo, pues significa el 90%.

Respecto a los Comités Regionales de Emergencias se logró determinar que solamente en seis de las 9 regiones, establecidas por la Comisión Nacional de Emergencias, existen estas organizaciones. Ninguno de los seis Comités Regionales cuenta con el Plan Anual para la Atención de Emergencias y tampoco presentan el informe semestral sobre las actividades desarrolladas, de igual manera la Comisión ha reconocido la dificultad de trabajar con estos comités pues se da mucho ausentismo por cuanto los miembros que lo integran forman parte a la vez de otras organizaciones.

En cuanto a los Comités Municipales de Emergencias se encontró una contradicción entre lo que establece la Ley 8488 y el Reglamento a la Ley. En la primera norma se habla de representantes institucionales con mayor autoridad en el nivel correspondiente y en la segunda, la integración de los Comités Municipales se limita solamente a funcionarios municipales. Sin embargo en la práctica, y de acuerdo a las respuestas que brindan las instituciones, en este nivel de organización hay representación de distintos entes gubernamentales y no gubernamentales. Por su parte, la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-164-2013, de 23 de agosto de 2013, concluyó: *"que lo dispuesto en el artículo 3.b del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités, dictado por la Comisión Nacional de Emergencias, constituye un exceso de la potestad reglamentaria conferida por el artículo 10.c de la Ley Nacional de Emergencias…"*

No obstante lo anterior, es importante evidenciar que en las 37 de las Municipalidades que brindaron la respuesta, existe Comité Municipal de Emergencias y la Comisión ha indicado que en todas las municipalidades del país está conformado este comité. De ambas respuestas se puede concluir que en el 100% de los Gobiernos Locales se cumple con este nivel de organización.

De los Comités Municipales existentes solamente 15 municipalidades cuentan con el Plan Anual de Trabajo mientras que 22 no han elaborado ningún plan. De igual manera se tiene que el 95% de las Municipalidades no presentan el respectivo informe semestral de labores e indican que desconocen esta obligación y además la Comisión nunca se los ha solicitado. Llama la atención de la Defensoría que las municipalidades argumenten desconocimiento de esta función, cuando está claramente definida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités, específicamente en el artículo 22 inciso o).

Una de las funciones de vital importancia de la CNE es emitir recomendaciones para la prevención de riesgo; no obstante, 24 municipios han indicado que sí reciben recomendaciones y en la mayoría de las veces a solicitud de la misma Municipalidad. En las restantes 13 Municipalidades han manifestado que no recibieron ninguna recomendación. Algunas de ellas han solicitado apoyo del PNUD, Universidades y otras instancias para incorporar en su quehacer el factor de riesgo. De las 24 municipalidades que han recibido recomendaciones de la CNE, 12 indican que las han tomado en cuenta en la elaboración del Plan Regulador, 8 manifiestan que no se han tomado en

27 Municipalidades de Oreamuno, Heredia, Puntarenas y Corredores.

consideración y 4 expresan que las utilizan para el otorgamiento del uso de suelo y permisos de construcción.

La CNE debe dar seguimiento y supervisión a las acciones de los Comités, sin embargo 25 municipalidades han indicado que esta función no se realiza de manera programada y sistemática, sino que él o la oficial de enlace de la Comisión participan en las reuniones ordinarias y se entera de lo actuado por el Comité respectivo. Las restantes 12 manifestaron que no reciben seguimiento y supervisión a sus acciones. Todas las municipalidades indicaron que la CNE no ha emitido ningún informe al respecto.

Tanto la Ley N° 8488 como su Reglamento contempla la conformación de Comités Comunales de Emergencia a nivel de distrito, poblado o barrio de un determinado territorio municipal. Sin embargo, de las municipalidades que brindaron su respuesta, se deduce que en 26 de ellas existen comités en algunos de los distritos del cantón y en 11 de las municipalidades no existe ningún Comité Comunal. No obstante hay municipalidades en las que por su alto grado de vulnerabilidad de su territorio hay más de un Comité Comunal en varios distritos.

En este nivel de organización es en el que presentan las mayores carencias pues se tiene que solamente 24 municipalidades han indicado que estos comités han recibido alguna capacitación por parte de la Comisión Nacional de Emergencias, 32 municipalidades refieren que ninguno de los Comités ha elaborado el Plan Anual de Trabajo y solamente 3 de los comités existentes presentan el informe semestral sobre las acciones desarrolladas en su comunidad.

Con base en los datos expuestos y haciendo una proyección a nivel nacional en donde hay alrededor de 420 distritos, se estima que en el 66% de ellos no existe comités comunales de emergencias y por consiguiente no se está cumpliendo con lo estipulado en la normativa. En este particular es importante mencionar que siendo Costa Rica un país altamente vulnerable a los eventos naturales, a pesar de que estén identificados cantones y distritos de mayor riesgo, no quiere decir que otros no estén expuestos a los distintos fenómenos y por consiguiente el hecho de que no exista el nivel de organización comunal, aumenta la probabilidad de que la emergencia o desastre no sea atendida oportunamente, pues es en los niveles locales en donde se expresan de manera más concreta los daños y pérdidas que generan los desastres.

Con el propósito de solventar esta carencia, la Comisión impulsa proyectos para que las Municipalidades establezcan la Unidad o Departamento de Gestión de Riesgo, con el fin de poner mayor énfasis a las medidas de prevención y mitigación de amenazas en zonas más vulnerables y se logre incorporar el tema de Gestión de Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial. Al respecto, la Comisión tiene organizado el taller denominado "*Elementos de apoyo para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en las políticas Municipales: organización y funcionamiento de las Oficinas Municipales de Gestión del Riesgo y Orientaciones para la promoción social de las acciones de gestión del riesgo".*

Para la Defensoría esta iniciativa, junto con la ejecución del Encuentro de Comités de Emergencia, constituyen instancias para la reflexión y autocrítica sobre las experiencias exitosas, las limitaciones y las medidas que se deben tomar para que todas las instancias de coordinación mejoren sus mecanismos de intervención en la prevención y atención de emergencias, así como la incorporación de la gestión del riesgo en los programas municipales. Máxime si se toma en consideración que tradicionalmente las Municipalidades se han enfocado más en los preparativos y atención de

las emergencias que en la integralidad y articulación de la gestión del riesgo de desastres con las demás causas y factores determinantes de la vulnerabilidad y exposición de la población.

Ante las situaciones encontradas y luego de que han transcurrido más de siete años de promulgada la Ley N° 8488, existen dudas en el accionar de la CNE en relación a las acciones de prevención y con ello con su deber de conformación, organización y funcionamiento de los Comités en los diferentes niveles de coordinación previstos en la norma. Si a esto le agregamos que a partir del criterio de la Procuraduría General de la República, la Comisión se debió abocar a la modificación, no solo de la normativa, sino también de los instrumentos de trabajo para las organizaciones, estamos frente a una situación, paradójicamente, de "emergencia", pues será hasta que el Departamento de Normalización de la entidad concluya el proceso y sea aprobada y publicada la nueva normativa, que se inicie la etapa de comunicación y divulgación de los documentos a las Municipalidades para que se realicen las correcciones correspondientes.

Es urgente que se realice una evaluación a fondo sobre las responsabilidades de la CNE en cuanto a las instancias de coordinación para la atención de las emergencias. Particularmente debe revisarse la eficacia y eficiencia de los Comités en sus tres niveles, así como la oportunidad con que la institución asuma su rol rector en materia de prevención sobre todo con miras a minimizar los efectos de los desastres naturales en las poblaciones más vulnerables.

La Defensoría considera que la participación ciudadana en la prevención y atención de emergencias, no es posible si no se cuenta con los instrumentos de trabajo necesarios para desarrollar las actividades que se le encomienden a los Comités de Emergencias y sin la debida planificación, supervisión y seguimiento que permita introducir mejoras en los procesos. De ahí que en el Informe Final oficio 14914-2013-DHR, recomendó a la Comisión Nacional de Emergencias, entre otros asuntos: Revisar toda la normativa, para garantizar que los reglamentos y manuales estén en concordancia con la Ley N° 8488 y someterlos a quien corresponda para su aprobación y publicación. Asimismo le indicó poner los nuevos documentos en conocimiento de las instancias respectivas e incluirlos en el programa de capacitación a los niveles de organización.

A las municipalidades se les recomendó dar prioridad a la elaboración de los Planes Anuales de Trabajo por parte de los Comités Municipales y Comunales, priorizar en la conformación de Comités Comunales en los distritos en los que no existan y realizar los ajustes necesarios a partir de la nueva normativa que emita la Comisión Nacional de Emergencias.

Muchos son los factores que cada vez se suman a la exposición al riesgo que agravan y activan las amenazas y en consecuencia aumentan la vulnerabilidad de las distintas poblaciones del país: desarrollo de asentamientos humanos en zonas no aptas para la construcción, explotación de recursos naturales, cambio climático. No es casualidad que la población en condición de pobreza o condiciones materiales de existencia menos favorables se concentre en los sitios con mayores factores de amenaza lo que establece una relación evidente entre pobreza, exclusión social, marginalidad y desastres.

Dichas condiciones empujan a los habitantes a ubicarse en lugares más peligrosos, en la mayoría de los casos conviven en hacinamiento y con serias deficiencias en el acceso a los servicios y otras oportunidades, lo cual también dificulta el proceso de rehabilitación y reconstrucción de los daños que causan los desastres.

Es en este marco que la Defensoría apuesta al fortalecimiento de la organización y capacitación a las comunidades, para aumentar la resiliencia de la población más vulnerable y participen activamente de los procesos y actividades de gestión del riesgo con el fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y antrópicas que generan los desastres.

Otros temas en seguimiento

Proyecto Limón Ciudad Puerto

Conviene en el presente apartado hacer un recordatorio de otros tópicos de interés nacional que ya han sido analizados por la Defensoría, uno de estos temas es la ejecución del proyecto denominado Limón Ciudad Puerto, mismo que tiene sustento en la Ley N° 8725 del 10 de junio de 2009, en virtud de la cual la Asamblea Legislativa aprueba el Contrato de Préstamo N° 7498-CR entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y que tiene como objetivo principal: *"potencializar el desarrollo directo de la ciudad de Limón e indirecto de la región del Caribe del país, mediante la creación de sinergias entre la ciudad revitalizada, urbana y económicamente activa, y el puerto, moderno y eficiente, para que generen servicios, empleo e inversiones, en beneficio del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes".*

En el Informe Anual de Labores 2012-2013: "Limón Ciudad Puerto, un proyecto que camina lento y un pueblo que requiere respuestas", quedaron señaladas una serie de falencias y debilidades en relación con este proyecto, entre las cuales se indicaron: la falta de equipo técnico especializado a cargo del desarrollo del proyecto, injerencia política en cuestiones meramente técnicas, la mayoría de unidades técnicas tienen sus sedes en San José, desconocimiento de la realidad de la provincia, la Municipalidad de Limón no ha asumido el rol precursor y protagónico que le corresponde como garante de los intereses del cantón. Sin embargo, una de las preocupaciones más importantes que fue advertida en esa oportunidad, consistió en el rezago en la ejecución de algunos de los componentes, así como el incumplimiento de los plazos y cronogramas previamente establecidos, situación que llevó en esa oportunidad a la Defensoría a afirmar el riesgo de que el proyecto no se ejecute.

Hoy, un año después del dictado de dicho Informe Anual, las cosas no han cambiado y, por el contrario, el atraso en la ejecución del proyecto es todavía más palpable, pese a los requerimientos que se han realizado a las distintas instituciones e instancias que lo componen, el avance es mínimo y el tiempo se acaba, situación que recientemente ha sido reiterada por parte de la Contraloría General de la República.[28]

La falta de ejecución de la Ley Nº 8725 por parte de las autoridades de Gobierno (Administración 2010-2014), Instituciones Públicas y Unidades Ejecutoras[29], si bien constituye un problema de gestión en la correcta administración de los fondos públicos, lo cual debería ser investigado a profundidad por parte de esa Asamblea Legislativa valorando la posibilidad de llamar a un proceso

28 Informe DFOE-IFR-IF-05-2014

29 La Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) se crea como un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Hacienda, el cual funge como responsable de la gestión general del proyecto.
La Comisión de Coordinación Institucional (CCI) está conformada por el Ministro de Hacienda, el Presidente Ejecutivo de JAPDEVA, la Presidenta Ejecutiva del ICAA, el Gerente del SENARA, el Alcalde de la Municipalidad de Limón, y el Ministro de la Comisión de Coordinación Institucional o el Ministro o la Ministra designado por la Presidencia de la República.

de rendición de cuentas a los funcionarios del más alto nivel, nos deja al descubierto la lesión que se le ocasiona al componente social de dicha iniciativa.

Las omisiones determinadas en el presente caso, nos dejan al descubierto una lamentable realidad, la provincia de Limón y sus habitantes siguen sin ser escuchados, si ser atendidas sus necesidades básicas de bienestar y desarrollo, lo cual confirma lo señalado en su momento: "*es innegable que el Estado Costarricense mantiene una deuda con la provincia de Limón, pues lastimosamente esta región ha quedado en el olvido, y sus invaluables recursos, su posición estratégica y su diversidad cultural, han sido desaprovechados durante décadas".*

Alerta Temprana: Tenencia de la tierra

Valga la ocasión para señalar a las y los Diputados la necesidad de continuar los esfuerzos por buscar soluciones prontas a la problemática de la tenencia de tierras por parte de pobladores que se encuentran en condiciones de irregularidad, pero que forman parte de una realidad social-económica y de derechos humanos que no puede ser olvidada por las autoridades públicas y resuelta bajo el simplismo de ejecutar los desalojos de dichas tierras.

Durante el período de Gobierno 2010-2014, se realizaron importantes esfuerzos con el fin de buscar una solución a esta problemática, particularmente en el Informe Anual 2012-2013 la Defensoría dejó en claro esta situación y reconoció el impulso a diferentes proyectos e iniciativas de ley desde el Despacho del entonces Vice Presidente de la República, Dr. Alfio Piva Mesén.

En ese sentido, se rescatan la promulgación de las siguientes leyes: **Nº 9073,** LEY DE PROTECCIÓN A LOS OCUPANTES DE ZONAS CLASIFICADAS COMO ESPECIALES; **Nº 9205**, TITULACIÓN EN INMUEBLE PROPIEDAD DE LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA**; Nº 9221,** LEY MARCO PARA LA DECLARATORIA DE ZONA URBANA LITORAL Y SU RÉGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO TERRITORIAL y **Nº 9223,** RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES DEL CARIBE SUR.

Sin embargo, debe quedar claro que la tarea aún no ha finalizado y se hace más que urgente resolver la condición legal de estas ocupaciones, tómese en consideración que si bien la ley Nº 9073 suspendió por veinticuatro meses la ejecución de desalojos de personas y demoliciones de obras en la zona marítimo-terrestre, zona fronteriza y patrimonio natural del Estado, dicha norma cumplirá su período de vigencia en el **mes de octubre de 2014;** es decir, a falta de pocos meses para que esta restricción sea levantada, surge nuevamente la amenaza a los habitantes de dichas zonas de ser desalojados sin tener el Estado costarricense un plan alternativo que promueva una solución integral que pondere el componente social y humano respecto a cualquier otro.

Además, si bien las normas aprobadas constituyen un referente jurídico importante, lo cierto es que para su implementación se requieren de acciones administrativas concretas y coordinadas a nivel del Régimen Municipal así como del Gobierno Central, por lo que sin el ejercicio práctico de estas acciones administrativas, el alcance y disfrute de los derechos de esta población se encuentra aún muy lejos de materializarse.

En este momento existe una variedad de proyectos e iniciativas por ser conocidas en el seno de la Asamblea Legislativa y que conviene que sean priorizadas, tales son: **Expediente Nº 18593**, LEY PARA LA REGULARIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES EXISTENTES EN EL ÁREA RESTRINGIDA

DE LA ZONA MARÍTIMA TERRESTRE; **Expediente Nº19017**, RÉGIMEN ESPECIAL PARA LOS HABITANTES DENTRO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS y **Expediente Nº 19018**, LEY MARCO PARA LA ADMINISTRACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO TERRITORIAL DE LA FRANJA FRONTERIZA SUR; **Expediente Nº 16657,** LEY QUE REGULA LA DESAFECTACIÓN Y TITULACIÓN DE LA ZONA FRONTERIZA ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, los últimos dos proyectos tienen criterios de los habitantes de dicha zona contrapuestos.

Dirección de Asuntos Económicos

En el periodo 2013-2014, la Dirección de Asuntos Económicos estudió temas de impacto e interés nacional como la recaudación del impuesto solidario, la administración del Fondo de Desarrollo de Limón (FODELI) y la administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL). En estos casos se emitieron informes con recomendaciones que actualmente se encuentran en fase de seguimiento. También se realizaron intervenciones ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en materia de electricidad, acueductos y alcantarillados, transporte público, entre otros servicios regulados. En estas intervenciones, destaca la relativa a las tarifas de autobuses de varias comunidades de Cartago. Este caso ha evidenciado importantes debilidades del ente regulador y el Consejo de Transporte Público que no se exponen en el presente Informe Anual por encontrarse aún en desarrollo la investigación.

Asimismo, se han realizado durante este periodo estudios en materia de instalación de hidrantes, calidad y oportunidad del transporte público, cuestiones bancarias, particularmente en relación con quejas puntuales contra el Banco Popular y el Banco Nacional, con resultados muy positivos en cuanto al acatamiento de recomendaciones y la solución efectiva de los problemas denunciados. Sin embargo, se ha considerado pertinente exponer en detalle los resultados de varias intervenciones que tienen como característica principal al Estado como contratante con el sector privado, y las falencias y yerros que han puesto en jaque al Estado frente a la opinión pública.

Proyectos de Inversión y Concesiones de Transporte Público: Una deficiente gestión revestida de interés público

En el Informe Anual 2012-2013, la Defensoría hizo un análisis retrospectivo que demostró que el Estado costarricense **ha sido históricamente reincidente** en cometer errores graves en los proyectos sometidos al régimen de concesión de obra pública. Estos yerros han ido desde la propia juridicidad del objeto de la concesión, como en el caso de la cárcel de Pococí, pasando por los inexplicables cambios en el esquema tarifario de la carretera a Caldera, hasta la muy cuestionada cesión y continuación del proyecto que estuvo suspendido por seis años, porque la concesionaria original de la carretera a San Ramón no lograba encontrar financiamiento.

Coincidentemente, esos errores que hicieron cuestionables esos tres proyectos y que dieron al traste con dos de ellos, fueron justificados por las autoridades gubernamentales por el **interés público** que revestían. El *interés público* requería construir una cárcel impagable; el *interés*

público obligaba hacer más oneroso el peaje de la carretera a Caldera para convertir en más atractivo el proyecto; y el *interés público* hacía obligatorio traer de nuevo a la vida un proyecto que tenía 6 años de fallecido y, además, hacerlo cuestionablemente más caro para que pudiera ser ejecutado.

En ese estudio, la Defensoría concluyó que en la historia de la concesión de obra pública en Costa Rica, el **interés público ha sido invocado para justificar cualquier proyecto, por irrazonable o inconveniente que fuera.** Se observó, además, que el Consejo de Concesiones había sido extremadamente creativo para hacer rentables y atractivos proyectos que, definitivamente, no lo eran.

Durante el periodo 2013-2014 el país ha sido testigo de nuevas controversias en relación con proyectos que requieren de una inversión nacional de importante envergadura, como es el caso del proyecto de Ampliación y Modernización de la Refinería de RECOPE en Moín y el proyecto de ampliación de la ruta 32. Aunque no se plantearon bajo el esquema de concesión de obra pública, estos proyectos han mostrado en diferentes aspectos ciertas coincidencias con las debilidades detectadas en proyectos como el de la concesión de la carretera San José-San Ramón. Consecuentemente, también han generado dudas en diversos sectores del país sobre la forma en que se han gestado esos proyectos.

Paralelamente, situaciones como lo acaecido con la alcantarilla en la carretera de Circunvalación y, anteriormente, el hundimiento en la Autopista General Cañas, pusieron en tela de duda la gestión del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) en el mantenimiento de carreteras y puentes en todo el país. Por su parte, el Consejo de Transporte Público (CTP) elevó al máximo los ya conocidos cuestionamientos a su accionar, con la acelerada renovación de las concesiones para el transporte público, modalidad autobús.

En el periodo 2013-2014, la Defensoría estudió estos asuntos, por denuncia o por intervención de oficio. El análisis realizado revela las debilidades en los proyectos de la Modernización de la Refinería y de la ampliación de la ruta 32, así como las deficiencias en el funcionamiento del CONAVI y el Consejo de Transporte Público (CTP). Las investigaciones realizadas por la Defensoría en estos temas demuestran que **el común denominador estos casos no es la carencia de recursos, sino serios problemas de gestión**. En al menos dos de estas intervenciones, la Defensoría emitió recomendaciones dirigidas a corregir algunas de esas deficiencias. Además, en relación con el CONAVI y el CTP, este Órgano Defensor ha planteado, además, la necesidad de valorar la conveniencia de que eliminen del ordenamiento jurídico, o al menos, se reformen profundamente ambos órganos. Se exponen a continuación los principales hallazgos de estas investigaciones.

El Proyecto de ampliación y modernización de la refinería de RECOPE en Moín, Limón.

La intervención de la Defensoría en relación con el desarrollo de este Proyecto, se realizó en respuesta a la solicitud de un habitante en mayo de 2012. La investigación documental realizada en torno al Proyecto consideró diferentes áreas o aspectos del desarrollo del mismo. No obstante, la Defensoría se abstuvo de referirse sobre aspectos técnicos propios de las tecnologías de transformación del petróleo en sus derivados, los cuales por su carácter específico, requerían la participación de profesionales de disciplinas como la petroquímica e ingeniería, entre otras; y por

ende este tipo de análisis no está en los objetivos y alcances de la investigación. El Informe Final con recomendaciones emitido, abarca los siguientes aspectos en la gestión del proyecto:

> Consumo nacional de derivados del petróleo, antecedentes al Proyecto de ampliación y modernización de la refinería, naturaleza de la empresa conjunta SORESCO S. A., relación de las empresas participantes en la formulación del proyecto, los procesos de contratación administrativa, los estudios de factibilidad contratados, la factibilidad y viabilidad financiera del Proyecto, la necesidad de una evaluación social del proyecto, el Contrato y la Cuota de Arrendamiento, la participación de la ARESEP en el proceso de formulación del proyecto, la necesidad de aprobación legislativa para los créditos a solicitar para el proyecto, la Evaluación de Impacto Ambiental del Proyecto.

GENERALIDADES DEL PROYECTO: Formalmente, el Proyecto inició con el refrendo condicionado de la Contraloría al Acuerdo de Empresa Conjunta (EC) y su Adenda No. 1, en setiembre de 2009. Este refrendo permitió la inscripción de SORESCO Sociedad Anónima (Sociedad Refinadora Sino-Costarricense, S. A.) conforme a la legislación costarricense y cuyo capital social pertenece en forma paritaria a RECOPE y la empresa estatal China CNPCI Ltd. SORESCO sería un vehículo instrumental para la ejecución del Proyecto.

El proyecto adopta el esquema BLT (Construya, Alquile y Transfiera). El BLT es un arreglo financiero en donde SORESCO diseña y construye el proyecto completo, luego lo vende a RECOPE socia del país donde se aloja el proyecto, pero simultáneamente arrienda el proyecto por un plazo de 15 años y al finalizar el arriendo, lo transfiere a su socio según su precio de mercado.

El refrendo dado por la Contraloría establecía una serie de condicionantes que debían cumplir las partes que integran SORESCO y la empresa misma como tal en el desarrollo del Proyecto. La falta de cumplimiento de algunas de las condiciones establecidas fue, posteriormente, el factor que ocasionó que se suspendiera por parte del ente Contralor la ejecución del proyecto.

Específicamente, la Cláusula 5.02 (c) del Acuerdo de Empresa Conjunta establece que los estudios de factibilidad del Proyecto deben ser elaborados por empresas ajenas a las partes que integran SORESCO. Lo anterior debido a la necesidad de contar con estudios independientes y objetivos que permitieran obtener una referencia imparcial del costo de las obras, para luego hacer la comparación con el costo ofertado por la empresa constructora. Sin embargo, al contratarse a la empresa HQCEC (China Huanqiu Contracting & Engineering Corporation) para la elaboración de los estudios de pre-factibilidad y factibilidad, no se cumplió con esta condición, debido a que HQCEC pertenece al conglomerado estatal petrolero chino (China National Petroleum Corporation -CNPC), socio de RECOPE en SORESCO.

Esta situación fue reconocida por RECOPE en agosto de 2012 en oficio remitido a la Contraloría, siendo éste uno de los elementos básicos en que se fundamentó el Ente Contralor para, en junio 2013, ordenar a la Junta Directiva de RECOPE abstenerse de utilizar el estudio de factibilidad realizado por la empresa HQCEC y cualquier otro estudio que se haya basado en los resultados de éste. A partir de esa decisión de la Contraloría el Proyecto quedó suspendido y a la fecha no se ha reanudado, precisamente por la falta de un estudio de factibilidad independiente.

HALLAZGOS DE LA DEFENSORÍA: No obstante lo anterior, la investigación de la Defensoría estableció la existencia de *otras* situaciones en la gestión del proyecto por parte de RECOPE, las

cuales constituyen *per se*, incumplimientos en los condicionantes dados por la Contraloría para la ejecución del proyecto; a continuación se resumen los más importantes.

1. La contratación de la empresa WorleyParsons Resources & Energy, por parte de SORESCO para que realizara la validación del estudio de factibilidad de HQCEC, presentó serios conflictos de interés, que se ubican en dos momentos de la gestión del Proyecto.

   El primer momento tiene lugar en la contratación de esta empresa para validar los resultados del Estudio de Factibilidad de HQCEC. Esto porque su contratación se realizó al amparo de la negociación del contrato de Ingeniería Básica Detallada (FEED) y Supervisión de Ingeniería Procura y Construcción (EPC). De manera que si la validación del estudio de factibilidad era positiva, dicha empresa se aseguraba esos contratos (FEED y EPC) con SORESCO al menos por US$60 millones. La existencia de ese eventual conflicto, pone en tela de duda la confiabilidad de la validación hecha por WorleyParsons, dado que la empresa ya no era ajena al resultado de la misma.

   El segundo momento se presentó en la contratación de la empresa WorleyParsons para la Supervisión de la Ingeniería Procura y Construcción (EPC). Esto por cuanto el Acuerdo de Empresa Conjunta en su sección 5.05 (a) establece que la empresa supervisora debe ser un tercero independiente y no relacionado con ninguna de las Partes. Dicha condición no la cumplía WorleyParsons; primero, porque si el resultado de la validación que iba a realizar del estudio de factibilidad era positiva, el proyecto continuaba y la empresa se aseguraba el contrato de Supervisión. Pero además, la validación que realizó WorleyParsons fue más allá de una confirmación de los resultados obtenidos por HQCEC, debido a que realizó modificaciones sustanciales que permitieron que un proyecto que estaba en el límite de la rentabilidad requerida por los socios, superara en un 17,9% ese límite, situación que permitió continuar con la ejecución del Proyecto hasta que la Contraloría ordenó no utilizar el estudio de factibilidad de HQCEC y ningún otro análisis derivado del mismo.

2. En la validación del estudio de factibilidad de HQCEC realizado por la firma WorleyParsons, se realizó una reformulación al mismo, debido a los cambios sustantivos introducidos. Uno de los cambios más significativos que realizó WorleyParsons al proyecto original consistió en una reducción de la inversión total en un 7,9%, la cual se sustentó en la baja del capital de trabajo de US$136 millones a US$10,3 y un aumento de la capacidad de proceso de 60.000 Bbl/día a 65.000 Bbl/día.

   Es claro que la rebaja en el capital de trabajo incide directamente sobre la rentabilidad del proyecto, lo cual favoreció, al menos en el documento de factibilidad, los resultados financieros del proyecto, sin que en la práctica exista garantía de que dichos resultados se cumplan. Para la Defensoría no deja de ser paradójico que cuando precisamente se aumenta la capacidad de proceso de 60.000 Bbl/día a 65.000 Bbl/día; se reduzca el capital de trabajo estimado en un 92,4%.

   Para reducir el capital de trabajo se eliminó el inventario inicial de petróleo bajo el argumento de que RECOPE es una empresa en marcha y conforme entrará en operación la planta, sustituiría su inventario de producto terminado por materia prima. Sin embargo, la Defensoría no comparte este criterio externado por RECOPE. Si bien RECOPE es una empresa en marcha, su giro actual es de comercialización de combustibles y no de refinado de petróleo; actividad que asumiría si se desarrolla el Proyecto y para lo cual deberá adquirir y mantener las reservas de materias primas para su labor fabril; por ello se considera necesario que este inventario de materia prima se incluya en el capital de trabajo tal como lo había

contemplado originalmente la empresa HQCEC en su estudio de factibilidad. Cabe recordar que el inventario actual de RECOPE, según la legislación vigente, es de producto terminado y no de petróleo crudo o materia prima y, el mismo consiste en la cantidad de combustibles que debe mantener en reserva para asegurar el abastecimiento nacional, siendo que dicho inventario no puede ser sustituido por petróleo crudo.

3. En el refrendo condicionado, la CGR estableció que la participación de RECOPE en el Proyecto estaba condicionada a que la rentabilidad exigida por el gobierno chino (16%), también debía ser derivada por el proyecto de Refinería en su conjunto, tomando en cuenta a RECOPE ya no como socio en la Empresa Conjunta, sino como la institución a cargo de desarrollar el Monopolio de Refinería en Costa Rica. Situación que nunca fue demostrada por RECOPE, pues en el estudio de factibilidad realizado por HQCEC evalúa financieramente el proyecto desde el punto de vista privado y no social. La evaluación financiera realizada por HQCEC evalúa si la inversión realizada en SORESCO reditúa al menos el 16% para los socios participantes.

   En dicha evaluación no se contemplan todas las inversiones adicionales que debe realizar RECOPE para operar el proyecto, tanto inversiones complementarias como las adicionales en el proyecto mismo. Asimismo, no se encontró una evaluación formal de tipo económico ni social propiamente dicha, a pesar del alegado beneficio para el consumidor que se materializaría en un menor precio de los combustibles a nivel interno.

4. La cuota de arrendamiento de la refinería contempla el 16% de la rentabilidad para la inversión del proyecto. Sin embargo, en los casos en que se incrementen los precios de los combustibles en circunstancias fuera de la proyección del proyecto, entonces, la ARESEP debería trasladar al consumidor final esos incrementos. Asimismo, no existe un valor límite sobre el cual no debe aumentar la cuota de arrendamiento para evitar el traslado de costos excesivos al consumidor. Por tanto, el proyecto no garantiza que la refinería genere a RECOPE los ingresos suficientes para cubrir sus costos de operación y pago de la cuota de arrendamiento y, de presentarse un escenario de precios internacionales desfavorable, el ajuste se trasladaría directamente al precio de venta al consumidor, pues la rentabilidad del 16% para la inversión de la CNPCI Lda., en SORESCO estaría "blindada" en la cuota anual de arrendamiento que pagaría RECOPE.

5. Según el refrendo del ente Contralor, la participación de la ARESEP en la gestión del proyecto era una condición para la continuidad del proyecto. Sin embargo, durante la gestión del mismo la ARESEP no fue invitada por RECOPE para participar en el mismo. Según lo dispuesto en su momento por la Contraloría, el ente regulador debía trabajar con RECOPE en la definición del nuevo modelo tarifario que incluyera el refinado de petróleo, de manera que se transfirieran al usuario de combustibles todas las bondades del proyecto. Esa omisión es inaceptable, pues el proyecto se realiza para que RECOPE refine y venda sus productos en el mercado interno y ni siquiera, se había esbozado el modelo tarifario que se aplicaría y por tanto, no se pueden tener estimaciones de los precios internos que podrían aplicarse.

RECOMENDACIONES: La Defensoría realizó recomendaciones a los actores involucrados en el proceso de gestación del proyecto, las cuales se resumen de la siguiente manera:

A la Presidencia Ejecutiva de RECOPE

1. Realizar una investigación administrativa para determinar eventuales responsabilidades ad-

ministrativas, civiles y penales de las y los funcionarios que tuvieron participación en el Proyecto y que no advirtieron a la Administración Superior sobre la existencia del conflicto de interés ratificado por la Contraloría General de la República.

2. Emitir una circular que informe a todo el personal de RECOPE asignados a SORESCO, así como a la Administración Superior de esa empresa, que SORESCO no es una empresa privada común y que sus actuaciones están sujetas a la fiscalización tanto de RECOPE, la CGR y la Defensoría.
3. Si el interés de la Administración Superior es continuar con el Proyecto se recomienda:
   - Tomar las medidas y acciones necesarias para que, además de la evaluación financiera para SORESCO, se realice una evaluación financiera del proyecto para RECOPE como empresa responsable de operar el Proyecto y una evaluación socioeconómica de impacto para el país.
   - Para la realización de los estudios de factibilidad y viabilidad técnica, financiera y económica del Proyecto, se contraten empresas externas e independientes, en cuyo capital ninguna de las Partes tenga participación y que, además, no presenten conflicto de interés.
   - Que de previo a aceptar las evaluaciones financieras de SORESCO y RECOPE y la evaluación socioeconómica, someter dichos estudios al escrutinio público por un periodo de tiempo prudencial, de manera que las personas interesadas puedan manifestar públicamente sus opiniones sobre los estudios realizados.
   - Que independientemente del resultado de la evaluación financiera para SORESCO, si los resultados de la evaluación financiera para RECOPE o de la evaluación socioeconómica muestran que el Proyecto no es socialmente rentable para el país, suspender la realización del mismo y ordenar el archivo del Proyecto y la liquidación de la empresa SORESCO.
   - Renegociar la cuota de arrendamiento de manera que ésta posea la flexibilidad para absorber impactos adversos en los precios internacionales del petróleo no previstos en el horizonte del proyecto, de manera que tanto el inversionista chino como RECOPE, y no sólo el consumidor, asuman parte de los riesgos no previstos.
   - Presentar una nueva evaluación de impacto ambiental ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).
   - Definir con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos el modelo de precios internos de los combustibles, como insumo imprescindible para las evaluaciones financieras y socioeconómicas del proyecto.

Al Gerente General de la empresa SORESCO, S. A.:

Si el interés de las Partes propietarias del capital de SORESCO S. A., es continuar con el Proyecto, para la realización de la evaluación financiera de SORESCO, RECOPE y la evaluación socioeconómica del Proyecto, contratar empresas externas e independientes, en cuyo capital ninguna de las Partes tenga participación y que además no presente conflicto de interés, según lo establecido por la CGR en el refrendo condicionado y su Adendum No. 1 y, en atención a lo planteado en el presente Informe Final.

A la Contraloría General de la República:

1. Valorar la posibilidad de realizar una investigación para determinar:
   - Si en la contratación de la empresa HQCEC funcionarios de RECOPE advirtieron sobre el conflicto de intereses ratificado por la Contraloría y qué decisiones tomó la Administración Superior al respecto.
   - Establecer eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de las y los miembros de la Junta Directiva de la RECOPE que tomaron decisiones en relación con el Estudio de Factibilidad realizado por la empresa HQCEC y el conflicto de intereses ratificado por la Contraloría.
   - Para determinar si la gestión y uso de los recursos públicos realizada por SORESCO se realizó de acuerdo con los principios de contratación administrativa y de la sana administración, según la normativa existente en materia de fiscalización de fondos públicos.
   - Cuáles de los gastos hasta ahora incurridos por RECOPE y SORESCO, son recuperables o aprovechables para un nuevo Proyecto de ampliación y modernización de la refinería y cuál es el efecto que los gastos incurridos, en general, han tenido sobre los precios internos de los combustibles.
   - A nivel interno de la Contraloría para determinar las razones por las que tardó cerca de 10 meses para ordenar a RECOPE el abstenerse de utilizar el estudio de factibilidad realizado por el empresa HQCEC dado que la información utilizada para tales efectos había sido entregada al ente contralor por RECOPE mediante el oficio GG-1185 de fecha 10 de agosto de 2012.
   - La existencia de conflicto de intereses con la contratación de la empresa WorelyParsons para la validación del Estudio de Factibilidad (pre-FEED) y la contratación como empresa encargada de la Supervisión de Ingeniería Procura y Construcción (EPC) del proyecto y determinar las responsabilidades administrativas, civiles y penales de las y los funcionarios de RECOPE que tuvieron participación en estas contrataciones, de la Administración Superior y de los miembros de la Junta Directiva de RECOPE.
2. Si el interés de la Administración Superior de RECOPE es continuar con el Proyecto se recomienda:
   - No otorgar el refrendo definitivo (refrendo para la construcción y contrato de arrendamiento) hasta que RECOPE demuestre que el Proyecto es financieramente viable para RECOPE como empresa pública que operará el proyecto, y para el país, a través de las evaluaciones financieras para RECOPE y la evaluación socioeconómica.
   - Previo a otorgar el refrendo definitivo (para la construcción y contrato de arrendamiento), exigir a RECOPE un informe de cumplimiento de cada una de las condiciones establecidas en el refrendo condicionado y su adenda No. 1.
   - Si RECOPE no ha cumplido con cada una de las condiciones estipuladas en el refrendo condicionado y su adenda No. 1, negar el refrendo definitivo (para la construcción y contrato de arrendamiento), hasta que RECOPE subsane, corrija o cumpla con las condiciones respectivas.
   - Solicitar de previo para la continuación del Proyecto, la evaluación de impacto ambiental debidamente aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

La gestión de CONAVI y el hundimiento en la Autopista General Cañas

El atraso en relación con el mantenimiento y desarrollo de su infraestructura ha sido un factor determinante para que en muchos casos se pierdan oportunidades de inversión y de comercio, y con ello, no solo se ha limitado el crecimiento económico del país, sino que se han perdido oportunidades de crear nuevos empleos y mayor bienestar para la población, obstaculizando el desarrollo y la promoción humana. Situación que menoscabando el derecho humano a tener una mejor calidad de vida y acceso a una mayor cantidad de bienes y servicios de calidad y bajo precio.

Es este efecto sobre los derechos humanos, aunado a las denuncias públicas que respecto a los importantes gastos en infraestructura defectuosa o que ha requerido de intervenciones o reparaciones de emergencia a un alto costo para el país, lo que movió a esta Defensoría a iniciar de oficio una investigación para ejercer su función de protección de estos derechos e intereses de las y los habitantes y ejercer el control de moral y de legalidad de funcionamiento del sector público, especialmente del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) que es el órgano encargado en forma primordial del mantenimiento y construcción de caminos. La investigación culminó con un Informe Final con Recomendaciones, emitido junio de 2013. Se resumen a continuación los principales hallazgos:

- El deterioro en la red vial nacional es alarmante y tiende a volverse cada vez más crítico. Según un informe de LANAMME de abril 2013:

  "*…las carreteras nacionales aquejan problemas de funcionabilidad y calidad, la Red Vial Nacional presenta un 75% o más de deterioro en las carreteras pavimentadas. Esta situación, sumada a una red vial de carreteras con 30 años de retraso, vías colapsadas, huecos abundantes en distintas calles, a lo largo y ancho de todo el país, un faltante importante en la demarcación y otros aspectos revela las carencias en el sistema de infraestructura vial en Costa Rica. Diariamente los conductores deben enfrentar la realidad del estado de las vías.* "[1].

- Resulta evidente que el CONAVI no ha logrado alcanzar la capacidad administrativa necesaria para manejar los recursos y ejecutar las obras de infraestructura vial que el país necesita. Por el deterioro manifiesto en la red vial nacional y los puentes, se puede concluir que el CONAVI no ha sido capaz de cumplir con sus funciones en cuanto a mantenimiento y conservación, así como tampoco ha logrado un desempeño aceptable en cuanto a la gestión de obra nueva.
- La participación del CONAVI no ha sido del todo afortunada ni en el mantenimiento de la red vial nacional (caso del hundimiento y de los puentes) ni en la construcción de obra nueva (Trocha Fronteriza) ni tampoco en la fiscalización de la ejecución de obras.
- Las irregularidades y deficiencias detectadas por la Contraloría y el Grupo Consenso por el Rescate de la Red Vial Nacional en la gestión del CONAVI, aunado al rezago del país en infraestructura vial, hacen patente la necesidad de analizar la pertinencia o no del actual modelo de gestión.
- La integración del Consejo de Administración compuesta por siete personas incluyendo funcionarios públicos y representantes del sector privado parece que no ser funcional por los resultados observados. Cabe preguntarse si esa integración explica, al menos en parte, el desempeño del CONAVI.

1 Crhoy.com, "Deterioro en carreteras nacionales supera el 75%, según Lanamme",17 de abril del 2013.

- Existe un bajo e insuficiente nivel de fiscalización por parte de CONAVI de la obra en ejecución aún y cuando la cantidad de recursos financieros es importante, aunque probablemente insuficiente para atender la demanda nacional por infraestructura vial.
- Desde el año 2008, la Contraloría advirtió sobre la de capacidad ejecutora de CONAVI, con una subejecución presupuestaria del orden del 25%. La falta de capacidad ejecutora del CONAVI fue ratificada por el actual Ministro de Obras Públicas y Transportes[2].
- En el caso del hundimiento de la Autopista General Cañas, el crecimiento urbanístico e industrial fue un factor importante y además, hubo falta de mantenimiento del cauce de la quebrada La Guaria por parte de la Municipalidad de Heredia. Por otra parte, la alcantarilla metálica que colapsó había superado su vida útil y no había sido reemplazada quizá por una de un mayor diámetro que hubiera evitado el hundimiento, lo cual es función del CONAVI.
- En el año 2007 Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) elaboró un informe sobre la situación de los puentes en Costa Rica, donde se indicó:

  "*Siendo que la mayoría de los 1.330 puentes en la carretera nacional sufren de un severo deterioro causado por los sismos, los ríos e incremento del volumen de tráfico, la deficiencia en el mantenimiento de carreteras ha permitido que esos daños alcancen niveles cada vez más críticos*"[3].

  En este estudio se hizo la inspección y diagnóstico de 29 puentes y se recomendó la intervención sobre varios puentes prioritarios y el remozamiento del Sistema de Administración de Estructuras de Puentes (SAEP). Según la JICA, el SAEP es una herramienta de apoyo que permite generar criterios técnicos al implementar la evaluación, el análisis y mantenimiento de los componentes estructurales de los puentes.

  La investigación de la Defensoría comprobó que en materia de puentes el avance ha sido muy lento. Al momento de emisión del Informe con Recomendaciones, o sea, 6 años después de que se presentó el informe japonés únicamente se planeaba atender 8 (dos concluidos) de los 10 puentes señalados como prioritarios. En setiembre 2012 se informó a la Defensoría que se "*asignaría a funcionarios de las distintas regiones CONAVI la realización de un nuevo proceso de inspecciones de inventario en los puentes de la red vial nacional para la puesta en marcha del SAEP.*", inventario que es requisito previo indispensable para la utilización del software del SAEP.

No obstante, por iniciativa del entonces jerarca del MOPT, se trasladaron esas inspecciones al Instituto Tecnológico y para ello desde noviembre de 2012, la Administración se abocó a la elaboración de un contrato interadministrativo que permitiría establecer el marco legal y operativo para regular esta participación, mismo que se encontraba en etapa de borrador.

En consecuencia con los hallazgos, en el informe, se giraron diversas recomendaciones al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al CONAVI y a la Municipalidad de Heredia. El seguimiento de esas recomendaciones se ha realizado entre junio 2013 y la fecha de emisión del presente Informe Anual. Toda la documentación relacionada se encuentra en el expediente de la investigación. Se consignan a continuación los principales avances en relación con lo recomendado por esta Defensoría:

Sobre el futuro de CONAVI, la Defensoría recomendó al entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes y a las y los señores Diputados de la Asamblea Legislativa:

2 La Nación, "MOPT quiere quitar poder CONAVI para hacer obra nueva", 21 de enero del 2013.
3 Informe de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) sobre la situación de los puentes en Costa Rica, año 2007.

> "Con base en el análisis del desempeño, la eficiencia, el costo de mantener toda la estructura organizativa del CONAVI y los resultados efectivos obtenidos en el mantenimiento y crecimiento real de la red vial nacional, tanto en cantidad como en calidad y costo, considerar la posibilidad de cerrar el CONAVI y volver a concentrar las labores en un solo ente con una estructura organizativa eficiente, con la cantidad y calidad del recurso humano necesario para ejecutar la labor de planeamiento y ejecución de obras de mantenimiento y construcción de la red vial nacional, así como con controles estrictos y oportunos que evite el desperdicio de recursos evidenciado por la Contraloría en sus intervenciones."

Al respecto, el Ministro de Transportes informó a la Defensoría que su Despacho elaboró en conjunto con profesionales del MOPT y criterios externos un "*en un Proyecto de Ley para la modificación de la Ley N° 7798, Ley de creación del CONAVI, así como de la Ley 4786, Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con el objeto de hacer transformaciones importantes en lo que respecta a sus competencias. Dicho Proyecto de Ley contempla también reformas puntuales a otras leyes, sobre aspectos que inciden en las actuaciones de este Ministerio…"*

Según el entonces Ministro, los siguientes son los principales contenidos del proyecto de ley en relación con el futuro del CONAVI:

- El MOPT asume la competencia en la ejecución de obras nuevas y mejoramientos de la red vial nacional y CONAVI se hace cargo, exclusivamente, de la conservación, reconstrucción y obras de infraestructura de la seguridad vial en esa red.
- Los recursos del fondo vial, seguirían siendo utilizados por CONAVI para tender sus competencias, mientras que el MOPT financiaría las nuevas obras de infraestructura y los mejoramientos con recursos obtenidos para esos efectos, sin utilizar recursos del fondo vial.
- *"Todo lo anterior bajo un Sistema de Administración de Carreteras, concebido como un proceso sistemático de planeación, programación y administración de todas las modalidades de intervención de las vías públicas de la red vial nacional"*.
- El MOPT podrá colaborar con el Consejo Nacional de Vialidad en la intervención de las rutas nacionales y atención de urgencias, mediante la modalidad de obras por administración.
- Delimitación de la colaboración del MOPT en la Red Vial Cantonal.

Dicho proyecto, fue convocado por el Poder Ejecutivo a Sesiones Extraordinarias a la Asamblea Legislativa, con fundamento en los artículos 118 y 140 inciso 5) y 14) de la Constitución Política, mediante Decreto Ejecutivo N° 37873-MP del 21 de agosto de 2013.

Concluye el entonces jerarca del MOPT su informe de cumplimiento de recomendaciones indicando que:

> *"De esta manera hago del conocimiento de esa Defensoría, que en la valoración que sobre el particular se ha efectuado, no se estima el cierre total del Consejo Nacional de Vialidad, sino modificaciones importantes, de las cuales se mencionaron las esenciales (…)*
>
> *(…) Asimismo se efectuará un análisis en el CONAVI, en el corto plazo, sobre varios aspectos que resultan esenciales para el fortalecimiento de la gestión administrativa y operativa de ese órgano, que incluirá el análisis de los procesos institucionales, identificación y administración de riesgos, cumplimiento de política de aseguramiento de calidad de*

gestión de proyectos, análisis y cumplimiento del proceso de contratación administrativa, análisis y proceso de gestión de pagos de proyecto (sic), entre otros.

Sobre la gestión del CONAVI, la Defensoría recomendó al entonces Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Vialidad y al entonces Ministro del MOPT:

"*1. En el tanto las funciones otorgadas al CONAVI por ley no sean modificadas, hacer una evaluación exhaustiva de sus políticas y estrategias de fiscalización de obras y servicios contratados, sus fortalezas y debilidades, así como tomar las medidas pertinentes para minimizar la contratación de empresas privadas para realizar esas funciones y, en su lugar, realizarlas con personal propio y capacitado para ello.*"

Al respecto, el entonces jerarca del MOPT informó a la Defensoría que:

"Este Despacho concuerda con esa Defensoría en el sentido de que el tema de la fiscalización de las obras y servicios contratados constituye un tema esencial y en consecuencia, se deben tomar todas las medidas para que se desarrolle en forma óptima. Hago de su conocimiento que en el Diario Oficial La Gaceta N°119 del 21 de junio de 2013, se publicó el Decreto Ejecutivo N°059-MOPT "Directriz dirigida a las Instituciones del Sector Transporte que ejecuten obras de infraestructura del transporte, para optimizar el uso de los recursos públicos", la cual, entre otros puntos, tiene objetivos vinculados con las distintas etapas del proceso contractual; entre estas, la etapa de ejecución contractual y los controles que deben efectuarse. Este constituye un instrumento que, además de otros objetivos, persigue orientar las acciones de los funcionarios a cargo de la fiscalización de las obras (ver artículos 3, 5, 6 y 8)

En esa misma línea y en orden a la recomendación de esa Defensoría, se gestionará ante el Consejo de Administración del CONAVI, el análisis de esa recomendación para lo que corresponda…"

No obstante, lo anterior, el CONAVI no ha cumplido a la fecha con esta recomendación.

En relación con el hundimiento en la Autopista General Cañas, la Defensoría recomendó al CONAVI:

1. Presentar a esta Defensoría un reporte de la valoración que ese ente haya realizado sobre la recomendación del AYA en cuanto a "la necesidad de realizar un estudio hidrológico de la zona".
2. Presentar a este Órgano Defensor un reporte sobre las valoraciones que CONAVI haya realizado en cuanto a la posibilidad de que eventos similares al hundimiento a la altura de la Quebrada La Guaria puedan presentarse en otros puntos de la Autopista General Cañas y las medidas que está tomando al respecto."

Al respecto, CONAVI manifestó a la Defensoría:

"…la Gerencia de Contrataciones de Vías y Puentes ha emitido el informe DVP 36-14-0100, en el cual se menciona los estudios realizados con número DVP 36-12-0216 y DVP 36-12-0250. En el caso de la Quebrada La Guaria efectivamente se ejecutaron en sitio las obras de protección contra socavación solicitadas; acerca del río Bermúdez, la Gerencia

de Contrataciones presentó a la Dirección de Planificación Institucional del CONAVI el proyecto de sustitución de la estructura…"

Todavía está pendiente el cumplimiento de ambas recomendaciones por parte del CONAVI.

A la Municipalidad de Heredia: Presentar un reporte de las acciones que haya realizado hasta la fecha y que pretenda ejecutar en el futuro para dar un adecuado mantenimiento a la Quebrada La Guaria.

A finales de junio de 2013 la Municipalidad de Heredia rindió el informe, indicando que efectivamente se han suscitado problemas con los ríos y quebradas del cantón como consecuencia del desarrollo urbano que se ha propiciado y que ha ocasionado un aumento en las aguas pluviales que van a dar en los mismos, provocando desbordamientos y daños en bienes públicos y privados. Esto es lo que ha ocurrido en la Quebrada la Guaria y por ello la Municipalidad tomó las siguientes medidas:

- *"…en la actualidad en la Quebrada La Guaria a cada proyecto nuevo o proyecto que solicite una ampliación se le solicita una medida de mitigación con el fin de retener y controlar la escorrentía que llega a la Quebrada La Guaria, con el fin de mantener un caudal controlado en las tormentas que se puedan presentar.*

De igual forma este año se tiene una partida con el fin de poder hacer una contratación para la limpieza de un sector de la zona de protección de la quebrada La Guaria y su posterior repoblación con vetiver esto con el fin de proteger las zonas de protección de la quebrada de los procesos de erosión".

En relación con la situación de los puentes en vías nacionales, la Defensoría recomendó a la Gerencia de Conservación de Puentes del CONAVI:

Remitir trimestralmente a este Órgano Defensor un reporte con la información generada para alimentar el SAEP, a partir de la ejecución del contrato interadministrativo con el ITCR.

Al respecto, en marzo 2014 informó que al contrato con el Tecnológico se le dio orden de inicio a principios de enero, por lo que antes de esa fecha no era posible remitir informe alguno. Asimismo, se remitió a la Defensoría el contrato con el Instituto, el Plan de trabajo año 2014 y el perfil de profesionales del ITCR a cargo de la Ejecución.

El Proyecto de ampliación de la Ruta Nacional 32

La Ruta Nacional No. 32, (Carretera Braulio Carrillo) es una carretera pavimentada inter-montana con una extensión de 127,2 kilómetros dividida en seis secciones: Su construcción inicio en el año de 1978 y fue inaugurada el 28 de marzo de 1987.[4] Las secciones que integran esta ruta son las siguientes:

Sección 1. Siquirres-Guácimo de 23,4 km.
Sección 2. Guácimo-Río Patria de 30,6 km.

4 Con base en el documentación disponible en la página web del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Sitio: http://mopt.go.cr/planificacion/centrodeinformacion/HISMOPT/H007.pdf

Sección 3. Río Patria-Mata de Café de 31,6 km.
Sección 4. Mata de Café-Ruta 102 de 12,7 km.
Sección 5. Río Sucio-Puerto Viejo de 28,9 km.
ección 6. Seis puentes mayores.

El proyecto de ampliación de la ruta 32 consiste en la rehabilitación de los carriles existentes y la construcción de dos carriles adicionales desde la entrada a Río Frío hasta Limón (107,24 Km.) para llevar la ruta actual a cuatro carriles de alta calidad incorporando pasos a desnivel, ampliación de puentes, intersecciones, ciclovía y puentes peatonales y bahías para paradas de autobuses.

A raíz de las dudas y cuestionamientos que surgieron en la opinión pública a partir de la discusión del proyecto de ley: *"Aprobación del financiamiento al proyecto rehabilitación y extensión de la ruta nacional Nº 32 sección cruce ruta 4-Limón"*, Expediente 18.945, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 211, Alcance 127, en noviembre de 2013; relacionadas con el costo total del proyecto, las condiciones del endeudamiento con el gobierno de China y sus implicaciones legales, entre otros aspectos, la Defensoría inició una investigación preliminar[5] para conocer de primera mano los pormenores del proyecto. Por ello, aunque no ha emitido criterio formal alguno sobre el proyecto, la Defensoría consideró oportuno exponer en el presente Informe Anual los hallazgos de esta investigación preliminar.

El tipo de contrato para la ejecución del proyecto de la ruta nacional 32 es bajo la modalidad de llave en mano o suma global fija o IPC (Ingeniería Procura y Construcción), cuyo rasgo particular es *"que el contratista encargado debe entregar la obra encomendada lista para su uso por quien la encargó, quedando incorporado en el precio pactado tanto el costo del principal como las eventuales variaciones en el precio de cada uno de los rubros comprendidos en el precio".*[6] En este caso, se haría la contratación de la empresa ejecutora sin suministrar ningún estudio, estableciendo únicamente cuál es el alcance y tipo de obra requerida y las especificaciones que la obra debe cumplir. En palabras del entonces Vice Ministro de Infraestructura[7]: *"se va a contratar el diseño y la construcción con base en planos referenciales, por lo que no se tiene aún el cálculo exacto de cantidades, tampoco se tienen estudios detallados por lo que existe incertidumbre en el tipo de suelo, tampoco se cuenta con topografía…"*.

COSTO DEL PROYECTO: Debido a lo anterior, indicó el Vice Ministro, que la empresa china CHEC, envió diferentes misiones de ingenieros expertos en diseño y construcción que visitaron la zona y establecieron un monto global de $465.593.387,06, correspondiente al costo estimado de la obra bajo las condiciones antes indicadas y consideradas por los expertos chinos.

El costo del proyecto ha sido estimado por varias instancias. La primera fue la empresa mexicana Cal & Major, según el documento:"*Informe Final Estimación de costos del proyecto* ", del mes de febrero de 2012 y preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, la empresa consultora advierte lo siguiente: *"insistimos que la cantidad y calidad de los materiales estimados pueden tener un riesgo del 25% hacia arriba o hacia abajo (valores mayores o menores) por lo cual el costo total podrá ser mayor o menor del calculado en el presente ejercicio".*

5 En el curso de esta investigación preliminar, la Defensoría solicitó información al MOPT, Ministerio de Hacienda, RECOPE, ICE, AYA y al Colegio de Federado de Ingenieros y Arquitectos.
6 DVI-0047-2014 de fecha 5 de febrero de 2014 remitido por el Ing. José Chacón Laurito en su condición de entonces de Viceministro de Infraestructura del MOPT, en respuesta al oficio de la Defensoría DH-DAEC-050-2014 del 29 de enero de 2014.
7 Oficio DVI-0047-2014

Sobre la base dada por el primer informe de Cal y Mayor, posteriormente, se han realizado estimaciones del costo del proyecto, las cuales parten de dicho estudio, como se observa a continuación.

Cal & Mayor (febrero 2012)	$395,132.212,00
Cal & Mayor (enero 2013)	$489.519.051,15
CHEC	$465.593.387,06
MOPT–CONAVI	$492.904.762,51
Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	$487.978.827,61
Asociación de carreteras y caminos de Costa Rica (ACCCR)	$633,330.000,00

Como se indicó, la primera estimación de Cal & Mayor se realizó *"sobre un anteproyecto de referencia que no incluyó trabajos de campo",* por lo que la misma empresa advierte que el costo de los materiales podría ser un 25% mayor o un 25% menor al consignado en la estimación.

En la segunda estimación del anteproyecto de Cal & Mayor, se aplicó el 25% hacia arriba en los precios de los materiales (US$ 94.386.839,44), elevando el costo total hasta US$489,5 millones; según se indica en el cuadro anterior. Sin embargo, si se aplica el 25% hacia abajo el costo del proyecto bajaría hasta US$300.745.372,56.

La tercera estimación del costo total es la realizada por la firma CHEC, que sería el eventual contratista, y que es la considerada en el Proyecto de Ley para aprobar el financiamiento con el gobierno Chino.

La cuarta estimación es elaborada por el MOPT-CONAVI, en este caso el entonces Vice Ministro de Infraestructura informó a la Defensoría que se utilizó el sumario de cantidades definido por Cal y Mayor y *"se realizó un cálculo de presupuesto basado en brigadas para los diferentes renglones de pago incorporando conceptos de diseño de la información de construcción de carreteras conocida como SAOPIN".* (p. 4).

Por su parte, la estimación realizada por el ITCR advierte que *"las estimaciones de costo se han realizado sobre la base de diseños muy preliminares y que no consideran aspectos como estudios geotécnicos, fuentes de materiales, condiciones de sitio, entre otros aspectos"*.

Finalmente, la metodología utilizada por ACCCR parte del estudio de los costos de proyectos similares de ejecución reciente, adaptados según algunas condiciones especiales de la RN-32.[8]

El hecho de que las estimaciones de costo se basen en un anteproyecto sin estudios de campo y diseños preliminares ha producido desconfianza por parte de la ciudadanía respecto al verdadero costo del proyecto, pues originalmente se consideraba una cifra de US$395 millones estimada por Cal y Mayor, y finalmente se acordó con la empresa CHEC un costo global por US$465.6 millones.

Debido a lo anterior, la principal preocupación de los diferentes sectores en relación con este proyecto radica en determinar si el costo total del proyecto es razonable y que no presente sobreva-

8 Documento de fecha 12 de marzo de 2014, de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica, sin número de oficio, remitido Al Dr. Pedro Castro Fernández, en su condición de entonces de Ministro de Obras Públicas y Transportes, y suscrito por los señores: Ing. José Manuel Sáenz Scaglietti, Presidente; Ing. Carlos Hernández Herrero, Vicepresidente; Ing. Jorge Solano Jiménez, Secretario; Ing. Ezequiel Vieto Solís, Director e Ing. Alejandro Medina Angulo, Director.

loración. No obstante, para tener certeza, se requiere del diseño final del proyecto donde se presenten los costos estimados con mayor precisión, situación que no sucede con un anteproyecto. A la luz de lo anterior, es comprensible el cuestionamiento de la opinión pública en cuanto a que la Administración acepte como base para firmar un contrato de obra pública la suma propuesta por la parte interesada, suma que se basa en estudios preliminares.

Observa la Defensoría que, de forma similar a lo ocurrido con el Proyecto de ampliación y modernización de la refinería de RECOPE en Moín, Limón; el país está ante un proyecto cuyo anteproyecto fue realizado por una empresa de nacionalidad china, la cual determinó el costo del diseño y la construcción. Asimismo, la empresa China ejecutará el proyecto, cuyo costo deberá ser sufragado mediante un empréstito entre el Estado costarricense con el banco Eximbank de China, y deberá pagarse en el plazo y condiciones que se establezcan en el contrato final.

Observa la Defensoría que existe una diferencia de US$164.848.014,50 entre el costo total menor estimado por Cal y Mayor, asumiendo que el 25% de incertidumbre y riesgo se aplica a la baja (US$300.745.372,56) y, el costo estimado por la empresa China CHEC ($465.593.387,06). Esta diferencia en colones que sería de alrededor de 92,3 mil millones (a un tipo de cambio de 560 colones por dólar) se pagaría de más a la empresa bajo el escenario descrito.

Dada la modalidad de contratación no se puede asegurar que exista sobreprecio en el costo determinado por la empresa CHEC, dado que las cifras con que se cuenta son estimaciones, que se han realizado sobre un anteproyecto que carece de diseños, estudios de campo, de suelos y topología, entre otros. Sin embargo, sí es de presumir que la empresa CHEC haya tomado las previsiones para cubrir en su estimación del costo total el peor escenario de precios y costos para sus intereses. En otras palabras, de aprobarse el proyecto tal y como está, existe el riesgo de que el país efectivamente pague más de lo necesario y razonable por la ampliación de la ruta 32.

FINANCIAMIENTO: La propuesta de financiamiento consiste en un empréstito con The Export–Import Bank of China (Eximbank), que estableció como condición que la ejecución del Proyecto estuviera a cargo de la empresa China Harbour Engineering Company /CHEC), bajo la modalidad de suma alzada.

El Export-Import Bank of China financiaría US$395 millones a una tasa fija de 4% con un plazo de 20 años. El Estado costarricense deberá aportar la diferencia, alrededor de US$90 millones. Contrapartida sería aportada por el gobierno a través de recursos del Presupuesto Nacional como aportes de CONAVI.

Como se indicó, la firma designada por el gobierno chino para desarrollar el proyecto es la empresa CHEC, el cual se realizaría bajo la modalidad de llave en mano, suma global fija o IPC (Ingeniería Procura y Construye); de manera que el contratista debe entregar la obra encomendada lista para su uso, quedando incorporado en el precio pactado tanto el costo del principal como las eventuales variaciones en el precio de cada uno de los rubros comprendidos en el precio.

Reubicación de Servicios Públicos

Como se indicó dentro del presupuesto total de la obra, el país tiene que financiar una contrapartida por US$90 millones. Dentro de ésta se incluyen dos rubros por US$10 millones cada uno, para cubrir el costo de las expropiaciones y relocalización de servicios.

En términos generales, los principales servicios que deberían ser reubicados son los relacionados con el suministro de combustibles por parte de RECOPE, los servicios eléctricos del ICE y de agua potable y alcantarillado por parte del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

Dada esta situación, la Defensoría consultó a las diversas entidades relacionadas con estos servicios sobre el plan de reubicación y si el costo estimado de US$10 millones sería suficiente para cubrir el traslado; pues dichos costos deben ser cubiertos por el presupuesto de la obra por medio de recursos que no están contemplados en el financiamiento con China, sino que el país debe asumir como parte de su aporte.

En su respuesta a la Defensoría, RECOPE indicó que el Poliducto utiliza aproximadamente 54 Km de derecho de vía sobre la ruta 32 y que han cuantificado preliminarmente 3 km de reposición de líneas. Sin embargo, señala RECOPE que por la modalidad en que se está contratando el Proyecto, sin contar con los diseños específicos del mismo, hace imposible cuantificar de forma exacta la magnitud de la afectación sobre el sistema de trasiego del poliducto, y por tanto no se puede determinar el costo de las obras de traslado de tuberías y otros sistemas.[9]

En forma similar se expresaron ICAA[10] y el ICE[11]. El ICAA manifestó que CONAVI no dispone de un anteproyecto de ampliación de la carretera; y dada esta situación **no pueden valorar el costo de reubicación de tuberías y demás componentes de la infraestructura hidráulica**, pues ello depende de las propuestas constructivas de ampliación de la carretera.

Por su parte, el ICE indicó que no han recibido solicitud sobre posibles reubicaciones de la Línea de Transmisión Río Macho-Moín y Línea de Transmisión Trapiche-Leesville que son las que podrían verse afectadas y que en el caso de la distribución de la electricidad, no se han realizado estudios de reubicación porque no se tiene ninguna solicitud al respecto ni los diseños o planos definitivos.

Debido a lo anterior, a falta de diseños finales de las obras a realizar en la ruta nacional 32, la instituciones carecen de información para estimar si la suma global de US$10 millones para relocalización de servicios públicos es suficiente para la reubicación de los servicios públicos que eventualmente se verían afectados con la ampliación y remodelación de la ruta.

Según se indicó supra, además del costo total estimado por la empresa CHEC (US$465.593.387,06), el país deberá aportar una contrapartida nacional por US$89.839.008,06 proveniente de Presupuesto Nacional. Esta contrapartida es necesaria porque el crédito aprobado de US$395.754.379 con el Exim Bank China, no cubre la totalidad del costo del proyecto. La contrapartida nacional se divide en dos partes, US$69.839.008,06 para inversión y US$20.000.000 para expropiaciones y relocalización de servicios públicos. Estos últimos 20 millones de dólares no están contemplados en la estimación de CHEC. Debido a que no se cuenta con los diseños finales de las obras, existe incertidumbre en cuanto si el aporte nacional será excesivo, suficiente o deficiente para complementar la obra.

En este sentido, debe tenerse claro que la modalidad de suma global establece que el contratista se compromete a entregar la obra por el contrato total, que sería por US$485,6 millones; sin embargo, los 20 millones para expropiaciones y relocalización de servicios no están contemplados

9 Oficio P-0356-2014 del 26 de marzo de 2014.
10 Oficio 0510-0427-2014 del 25 de marzo de 2014.
11 Oficio PRE-2014-0360 del 1 de abril de 2014.

dentro de la suma contratada, por tanto, corresponde a la contraparte nacional velar por que la cifra presupuestada sea suficiente de manera que no se presenten atrasos en las obras. Dicha incertidumbre se debe a que no se cuenta con diseños finales, siendo que los mismos deberán ser realizados por el contratista una vez que se formalice la contratación.

El Consejo de Transporte Público y la acelerada renovación de las concesiones de autobuses

En el Informe Anual 2012-2013, esta Defensoría expuso en detalle las carencias y falencias que han caracterizado al Consejo de Transporte Público (CTP) y calificó su modelo de gestión como "un modelo que se agota". No se observaron en el periodo 2013-2014 cambios sensibles que le permitan cambiar su valoración, salvo un sincero afán de colaboración de su Director Ejecutivo en los últimos meses de la Administración. Por ello, resulta pertinente hacer una breve reseña de lo expuesto:

- Lentitud para atender cualquier tipo de gestión. A manera de ejemplo: el CTP tardó 53 meses para resolver una solicitud de nuevo servicio de una comunidad, pretensión que finalmente fue denegada.
- En el año 2000 se anunció la "modernización del transporte público" y una estrategia para la trasformación de la actividad. Catorce años después, solo ha iniciado el funcionamiento de las líneas intersectoriales, como una respuesta coyuntural al problema en la carretera de Circunvalación. Las líneas intersectoriales parecen haber dado el resultado esperado según los proyectos de modernización del transporte, pues siguen funcionando, aunque la emergencia que las puso en operación ya fue superada.
- "*En el año 2007 se renovó buena parte de las concesiones de transporte público; éste era el momento óptimo para iniciar los procesos de modernización. Las empresas firmaron en sus contratos compromisos de acatar las disposiciones del CTP en materia de modernización del transporte. Estas concesiones vencerán en el año 2014 y esos compromisos fueron letra muerta porque el CTP no ejerció durante este tiempo el liderazgo necesario para hacer realidad esos compromisos…*"[12]
- La incapacidad de gestión del CTP y la carencia de políticas públicas coherentes ha generado una paradoja insuperable hasta el día de hoy: "*Por un lado, existe un decreto que establece las pautas de una modernización del transporte que pasa por una priorización del transporte masivo, decreto que como se analizó supra, está bastante lejos de ser ejecutado. Por otro lado, se generan nuevas opciones de transporte en unidades pequeñas.*
- *Mientras tanto, la flota vehicular privada sigue en crecimiento debido, en gran parte, a la inexistencia de una oferta de transporte público masivo lo suficientemente atractiva como para desestimular el transporte individual. En consecuencia, autobuses, taxis, antiguos porteadores, "piratas", transporte de carga y vehículos particulares libran todos los días una batalla por el uso del espacio público*".[13]

Se ensayó en el Informe Anual 2012-2013 una posible explicación a las deficiencias y fracasos del modelo gestión del transporte público encabezado por el CTP, entre las que se destacan: Limitaciones presupuestarias, inadecuada estructura, complejidad de los procedimientos, conflictos de interés entre los sectores representados en la Junta Directiva del Consejo, inexistente

12 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2012-2013
13 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2012-2013

voluntad política para encarar y resolver las deficiencias existentes, el obsoleto marco normativo que rige la actividad (Ley 3503).

Así las cosas, el análisis realizado por esta Defensoría en el Informe 2012-2013, el augurio para el futuro del Consejo de Transporte Público no son muy poco optimista:

> "*Años de intervenciones e investigaciones en relación con el CTP llevan a la Defensoría a concluir que la situación de ese órgano ya es insalvable: su estructura, procedimientos internos, exceso de funciones y limitaciones de recursos, en mucho, han tenido como consecuencia que ese Consejo sea incapaz de cumplir sus objetivos. A esto se une que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes parece haber renunciado irrevocablemente a ejercer sus funciones de rector en la materia, a pesar de que preside la Junta Directiva del CTP…*"

Durante el periodo 2013-2014, las actuaciones del CTP en relación con la renovación de buena parte de las concesiones del transporte modalidad autobús pusieron en evidencia la apremiante necesidad de revisar y transformar, el modelo de gestión que opera y que ha ocasionado que, hoy por hoy, sea más que atrayente la idea de eliminar, de una vez por todas, el CTP de la institucionalidad del país.

1. La irregular y apresurada renovación de las concesiones para el período 2014-2021:

Cuando en el 2007 venció la mayoría de las concesiones del servicio de transporte público, la Defensoría consideró pertinente observar oficiosamente el procedimiento que seguiría el CTP para otorgar las nuevas concesiones, así como el procedimiento que se seguiría en relación con aquellas empresas que se encontraban autorizadas para operar bajo la figura del permiso.

Preocupaba la poca información divulgada sobre este tema, mientras que la ciudadanía en general esperaba cambios importantes en la forma en que se estaba prestando el servicio: eran innumerables las quejas presentadas por usuarios en los distintos procesos tarifarios de la ARESEP, así como las quejas que fueron presentadas en el CTP y en la misma Defensoría, sobre la calidad del servicio brindado, sin que ninguna de las instituciones que tenían la competencia para velar eficiencia y calidad del servicio, tuviera una estrategia de corrección de los problemas. El vencimiento de las concesiones era como una oportunidad propicia para introducir cambios y mejoras en el servicio.

Por lo que, se decidió observar las acciones del CTP de cara al vencimiento de las concesiones en el año 2014. En ese escenario, surgió la reforma a la Ley 3503 relativa a los permisionarios del transporte público. Consecuentemente la Defensoría decidió observar también ese proceso.

El objetivo de la intervención fue comparar el proceso seguido para la renovación de las concesiones 2007-2014 con lo planeado para la renovación 2014, desde la perspectiva de los intereses y derechos de las y los usuarios y hacer las recomendaciones pertinentes para que la renovación 2014 fuera respetuosa de esos intereses y derechos, corrigiendo los yerros que se han arrastrado durante más de 14 años. En febrero 2014, se emitió un informe recomendando, entre otras cosas, desacelerar el proceso de renovación de las concesiones y hacer algunas correcciones dirigida a la tutela de los derechos e intereses de las y los usuarios del servicio. Se reseña a continuación los resultados de esta intervención.

HALLAZGOS DE LA DEFENSORIA:

- El proceso de renovación de las concesiones de buses para **el periodo 2007-2014**, se caracterizó por la renovación automática, sin que existiera concurso ni competencia para escoger las mejores opciones para la prestación del servicio. Asimismo, ese proceso no evaluó la prestación del servicio durante el periodo de concesión para aquellos prestadores interesados en obtener la renovación automática, sino que se trató de una evaluación limitada a un cortísimo periodo de tiempo. Además, desde la perspectiva de las y los usuarios de los servicios por concesionar, **su criterio estuvo absolutamente ausente de la evaluación**.
- El proceso para la renovación de las concesiones en este 2014 no fue muy distinto al proceso 2007-2014. Su principal característica fue, de nuevo, que la renovación de la concesión no dependió del desempeño del prestador durante los siete años de concesión, sino de los resultados obtenidos en una "verificación" del cumplimiento de las condiciones del contrato de concesión **en un único momento**, el de la evaluación, que fue realizada en un día específico que fue informado al concesionario dos días antes de que ocurra. Siete años de operación se evaluaron en una único momento. En otras palabras, la empresa puede haber incumplido sus obligaciones en 6 años y 363 días y aun así, ver su concesión renovada si en el día de su evaluación obtuvo 80 puntos.
- La forma en que se diseñó la verificación de los compromisos contractuales responde a la deficiente fiscalización que sistemática e históricamente el CTP ha ejercido sobre la prestación del transporte público modalidad autobús. Baste con recordar que al día de hoy se encuentra vigente el Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas, Decreto Ejecutivo Nº 28833-MOPT, promulgado en el año 2000, incluido como una de las normas por cumplir en el contrato de concesión firmado por las empresas y el CTP en el año 2007, pero que nunca ha sido aplicado por el CTP.
- Ese Reglamento incluye la aplicación anual de encuestas a las y los usuarios sobre la prestación del servicio. Si lo hubiera aplicado, hoy el CTP tendría 7 encuestas sobre cada empresa aspirante a renovar su concesión, como un elemento para la decisión relativa a que la empresa evaluada continúe o no prestando el servicio por otro periodo.
- El proceso de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios en el período 2007-2014 no incluyó la participación de las y los usuarios en la evaluación y excluyó del todo el criterio de éstos en relación con los servicios recibidos durante los últimos siete años. Este proceso tampoco incluyó el criterio de estos sobre la posibilidad de que las actuales empresas continuarán prestando el servicio por un nuevo periodo.
- Por lo anterior, las empresas que en los últimos siete años constantemente hayan sido denunciadas y hasta sancionadas por irrespetar los derechos de las personas adultas mayores, por incumplir con la obligación de que sus unidades operen con las rampas o plataformas funcionando correctamente, o en general, que no sean aprobadas por las comunidades a las que sirven, podrían continuar prestando el servicio.
- La Ley N° 8826, que regula la transición de los actuales permisos a concesión, tampoco incluye criterio alguno que recoja la opinión de las y los usuarios sobre el servicio que han recibido mientras la empresa ha sido permisionaria. Así, aunque las y los usuarios pudieran estar disconformes con el servicio, de acuerdo con la ley N° 8826, la empresa permisionaria pasaría a ser concesionaria, con solo obtener los puntos de la tabla de calificación.

- La Defensoría considera que, la omisión del proceso de renovación de las concesiones en cuanto al criterio y participación de las y los usuarios de los servicios en la decisión de que se renueve la concesión, es contraria al Derecho de la Constitución y a los principios del ordenamiento jurídico que tutelan los derechos e intereses de las y los usuarios de los servicios públicos. Este mismo vicio lo padece la ley N° 8826.
- Para la Defensoría, el CTP debió desacelerar el proceso de renovación de concesiones que inició en noviembre 2013 y culminó a principios de abril 2014, pues las concesiones no vencían hasta setiembre del presente año. Es claro que el CTP desperdició siete años no evaluando ni fiscalizando adecuada y constantemente la prestación de los servicios concesionados. Esta situación ya no tiene remedio. No obstante, no existía ninguna necesidad de apresurar en la forma en que se hizo el proceso de renovación de las concesiones, salvo la necesidad de evitar que un eventual cambio de Administración en mayo 2014 tomara decisiones que afectaran a los intereses de los transportistas, aunque beneficiaran a las y los usuarios. Tal hubiera sido el caso iniciar un proceso de licitación, en lugar de continuar con la política de las renovaciones automáticas.
- Sin embargo, existía una ventana de oportunidad para introducir mecanismos para corregir, al menos, de manera parcial, los problemas señalados en el presente informe, particularmente en lo relativo a la exclusión de las y los usuarios de los servicios concesionados en la decisión de renovar o no la concesión.
- Las concesiones en cuestión no vencían hasta setiembre 2014, esto implicaba que había tiempo suficiente para introducir en los nuevos contratos las medidas que permitieran hacer esas correcciones, según lo analizó y recomendó la Defensoría en su informe.
- Las concesiones de transporte público modalidad autobús no necesariamente tienen que ser renovadas por siete años. Según lo demostró la Defensoría en su informe, la ley 3503 faculta a la Administración a otorgar concesiones por periodos más cortos, siempre y cuando se establezca la proporcionalidad necesaria entre la recuperación de la inversión y el plazo de la concesión. Es por ello que esta Defensoría consideró recomendable establecer un periodo de transición no mayor a tres años, tiempo en que la Administración tendría que evaluar correctamente a las empresas e incluir adecuadamente el criterio de las y los usuarios sobre el servicio recibido y la posibilidad de que la empresa interesada continúe prestándolo.
- Al momento en que se emitió el Informe con Recomendaciones, el CTP tenía amplias potestades y facultades para tomar las decisiones estratégicas que corrigieran las deficiencias señaladas por la Defensoría en su informe, sin que ninguna de las actuales concesionarias pudiera reclamar derechos adquiridos o afectaciones ilegítimas a sus intereses patrimoniales.

En febrero 2014, la Defensoría recomendó al Consejo de Transporte Público lo siguiente:

"*1. <u>Desacelerar</u> el actual proceso de renovación de las concesiones para el servicio de transporte público modalidad autobús y <u>no renovar ninguna concesión</u> mientras ese Consejo carezca de un mecanismo técnico y estadísticamente válido para medir periódica y sistemáticamente el criterio de las y los usuarios en cuanto a la prestación de los servicios concesionados durante todo el periodo de la concesión.*

2. Diseñar y aprobar el o los mecanismos técnica y estadísticamente válidos que se requieran para medir periódica y sistemáticamente el criterio de las y los usuarios en cuan-

to a la prestación de los servicios concesionados durante todo el periodo de las nuevas concesiones.

3. Una vez diseñados y aprobados esos mecanismos, incorporarlos como parte de las disposiciones que rijan el contrato de concesión que regirá a partir de setiembre 2014.

4. Diseñar y aprobar un sistema de evaluación periódica, en distintos momentos, a lo largo de todo el lapso de la concesión, del cumplimiento de las obligaciones contractuales y legales asumidas por la empresa concesionaria con la firma del contrato.

5. Establecer en el nuevo contrato de concesión que el servicio prestado será evaluado periódicamente, según el sistema que el CTP diseñe.

6. Establecer en el nuevo contrato de concesión que el prestador está obligado a aprobar esas evaluaciones durante todo el plazo de la concesión.

7. Valorar la posibilidad de establecer en los contratos que regirán a partir de setiembre 2014, un plazo de concesión transitorio, no mayor a tres años, de manera que al final del año 3, los concesionarios que hayan aprobado las evaluaciones realizadas puedan optar por la renovación de su concesión por un periodo más largo. En el caso de aquellos concesionarios que no logren aprobar satisfactoriamente las evaluaciones realizadas durante los tres años de concesión, ésta deberá declararse caduca y la Administración deberá iniciar el trámite para la licitación correspondiente.

8. Ejecutar lo dispuesto en la Ley N° 7969 en su artículo 55 en que dispone que "La Administración fomentará la constitución y el desarrollo de asociaciones de usuarios, para que participen por medio de sus representantes ante el Consejo, en la planificación y gestión del sistema de transporte". Esto como un instrumento para la realización del derecho de las y los usuarios a la participación en la toma de las decisiones relativas a la organización y operación del servicio público de transporte remunerado de personas modalidad autobús."

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

Por tal motivo, el 10 de abril de 2014 la Defensoría interpuso un recurso de amparo, solicitando a ese Tribunal lo siguiente:

1. Declarar la nulidad de la renovación de las concesiones y permisos de transporte público, modalidad autobús, acordada *en* la Sesión Ordinaria 25-2014 del jueves 03 de abril del 2014 de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, con base en la supuesta aprobación de la verificación de cumplimiento de obligaciones contractuales de las concesiones período 2007-2014 de conformidad con lo establecido en el estudio técnico DTE-2014-00175 *y en consecuencia se ordene retrotraer las etapas de tales procedimientos a la fase de evaluación, de manera que en su nueva ejecución se* incluya un mecanismo de participación que

tutele el ejercicio de ese derecho a las y los usuarios.

2. De la misma manera, se ordene al Consejo de Transporte Público en atención al principio de interdicción de la arbitrariedad y derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos, efectuar los procesos de evaluación y establecimiento de procesos de calificación en forma sistemática a lo largo de todo el período de concesión o permiso que le demanda el ordenamiento jurídico.

Lamentablemente, la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso, dejando ver que, en su criterio, el derecho a la participación de las y los usuarios del transporte público en las decisiones que les afectan, como la de renovar las concesiones de autobuses, no es un derecho fundamental que deba ser tutelado por ese Tribunal. Por otro lado, a la fecha de emisión del presente Informe Anual, se encontraba pendiente de resolución el recurso de apelación que esta Defensoría interpuso ante el Tribunal Administrativo de Transportes contra el acuerdo de renovación de las concesiones.

2. Es urgente diseñar un nuevo sistema regulatorio para el Transporte Público

En el Informe 2012-2013, esta Defensoría planteó a las y los señores Diputados que "*la ley N° 3503, que rige el transporte público modalidad autobús, es anacrónica, responde a otra sociedad costarricense, a otro siglo, a otro estilo de desarrollo y hasta a un Estado muy diferente al actual. Ante este panorama, ya es poco lo que se puede cambiar en el sistema de transporte público si no se construye desde el Poder Legislativo un nuevo modelo de gestión que le devuelva al Estado el control y rectoría de la actividad, que le dé la importancia que se requiere a la técnica y a la planificación, que retire de la toma de decisiones de interés público a los sectores económicamente interesados y afectados, a la vez que busque mecanismos más razonables de participación para las y los usuarios de los servicios. Tal vez el país pueda avanzar hacia un transporte público moderno, prioritario, ambientalmente racional, si la ley así lo ordena*…"

A partir de lo visto durante estos años en relación con las acciones y omisiones de las instituciones públicas involucradas (principalmente el CTP y la ARESEP), las constantes y permanentes quejas de usuarios y comunidades, y la demostrada incapacidad del Estado costarricense para regular y regir el transporte público que el país necesita en el siglo XXI, este Órgano Defensor considera que es necesaria y urgente la revisión y reforma de la actual legislación que rige la materia: la Ley N°3503, Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores, la Ley N°7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7573, en lo que al transporte público se refiere.

En ese sentido, algunos de los temas que esta Defensoría considera deben ser analizados y replanteados para efectos de un nuevo sistema regulatorio del transporte público son los siguientes:

- Valoración y pertenencia de la figura del órgano de máxima desconcentración (el "Consejo") como entidad de máxima autoridad en la toma de decisiones técnicas, estratégicas, regulatorias y administrativas.
- La conformación de la Junta Directiva con representación de los sectores regulados. Al respecto, es pertinente traer a colación lo planteado por la Defensoría en el Informe 2012-2013:

"*La conformación de esa Junta Directiva con representación de intereses gremiales, a veces opuestos: autobuseros, taxistas y teóricamente los usuarios, ha mostrado ser un obstáculo para la toma de decisiones estratégicas de innegable interés público. Lo que se concibió como un mecanismo de participación democrática en la toma de decisiones, resultó en un foro para que los intereses de los sectores más fuertes sean los predominantes. La Defensoría no tiene ninguna evidencia de que la presencia de un supuesto representante de los usuarios en este órgano, haya hecho alguna diferencia en favor de éstos. No se puede afirmar lo mismo en relación con la presencia de los otros sectores ahí destacados…*"

- Redefinición de la función e instrumentos de rectoría del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).
- Revisión, definición y separación de las funciones y competencias de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y del MOPT y/o del CTP, eliminando los traslapes y vacíos (normativos o en la práctica) que existen en la actualidad.
- Eliminar las obsoletas e inocuas reglas vigentes en materia sancionatoria y diseñar un régimen sancionatorio efectivo, proporcional y razonable, que forme parte de un sistema de evaluación integral de la prestación del servicio a lo largo de la concesión o permiso.
- Definición de mecanismos efectivos de participación de las y los usuarios de los servicios de transporte público en la evaluación de la prestación de los servicios y en la toma de decisiones estratégicas relativas a la actividad.
- Definir y desarrollar el concepto de la prioridad del transporte público masivo frente al transporte individual (sea éste o no transporte público), así como los mecanismos para la coordinación e integración de aquél con otras modalidades de transporte público, como los servicios de ferrocarril y de taxis.
- Evaluación permanente, objetiva y obligatoria de la calidad del transporte público modalidad autobús.
- Mecanismos de vinculación entre la calidad del servicio y las tarifas del servicio.

3. Falencias recurrentes y correcciones urgentes para prevenir en el futuro

Los estudios realizados por esta Defensoría, en periodos anteriores y en el presente periodo, han comprobado que no sólo en materia de concesión de obra, sino en otras formas gestión pública, nuestras instituciones han incurrido una y otra vez en serias deficiencias que no sólo han dado al traste con proyectos de suma importancia y han hecho al país dilapidar muchos recursos financieros, sino que han minado la confianza de las y los habitantes en el Estado, sin que tales yerros sean realmente responsabilidad de todas las personas que desempeñan funciones públicas. Esa es, quizás, es la más onerosa de todas las consecuencias de tantas deficiencias, porque es también la más difícil de reparar y lesiona la confianza en el régimen democrático.

Si aplicamos ese análisis retrospectivo a los casos estudiados por la Defensoría en el periodo 2013-2014, encontraremos falencias recurrentes como las siguientes:

- - Deficiencias en materia de diseño y estimación para la elaboración de los proyectos, que hacen cuestionable el proyecto no sólo desde el punto de vista financiero, sino desde la perspectiva de la transparencia y la probidad.
- - Deficiencias en materia de evaluación de proyectos, particularmente desde la perspectiva social, con ausencia de valoración de los potenciales impactos negativos para algunos grupos de ciudadanos y, por ende, de mecanismos de mitigación de esos impactos en aras de la satisfacción del interés público.
- - Utilización del "interés público" como justificación para forzar la ejecución de proyectos extremadamente onerosos o con problemas eventualmente insalvables.
- - Ausencia de participación ciudadana previa a la toma de decisiones cruciales, aun en presencia de potenciales impactos negativos para una o varias comunidades.
- - Necesidad de ajustes y cambios importantes en los proyectos una vez contratados, haciéndolos más onerosos, producto de los errores en diseño y estimación de los mismos.
- - Deficiente, insuficiente y hasta ausente fiscalización de la ejecución de los proyectos y contratos por parte del Estado, el cual en muchas ocasiones, se limita a contratar terceros del sector privado para ejercer la fiscalización que le corresponde, diluyendo esa potestad que le es inherente.

Una falencia adicional comprobada en el análisis realizado por la Defensoría está relacionada con la **ausencia del requerimiento de viabilidad ambiental de previo al otorgamiento de concesiones o contratos de obra pública**. Por tratarse de un asunto de medular importancia, la Defensoría considera pertinente referirse en específico a esta falencia a continuación.

4. El requerimiento de viabilidad ambiental de previo al otorgamiento de la concesión.

Los conflictos socio – ambientales y legales son cada vez más recurrentes en la sociedad costarricense, siendo una de sus causas la omisión en la obligatoriedad de contar con viabilidad ambiental aprobada de previo a la ejecución de todo nuevo proyecto o aprobación de concesión que la requiera, lo cual tiene como consecuencia que no se actúe de conformidad con el marco legal vigente sobre la materia. Este ha sido el caso de la construcción de la nueva Refinería de RECOPE y la terminal de muelles APM Terminals ambas en Moín, la construcción de la Ruta 27 y el proyecto de concesión de la carretera a San Ramón.

La viabilidad ambiental aprobada constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales instrumentos técnico - legal para garantizar que el desarrollo de un nuevo proyecto es acorde con los criterios de desarrollo sostenible, garantizando el crecimiento de un país en armonía con la naturaleza.

La omisión de este requisito o su o elaboración y aprobación irregular se constituye en un vacío o un vicio técnico, que vendrá en detrimento de la calidad ambiental del espacio físico y humano, donde se pretenda impulsar un nuevo proyecto; además representará un atraso importante en su ejecución, lo cual puede además significar responsabilidad del Estado frente al desarrollador o concesionario del proyecto.

Esta Defensoría tiene claro que el marco legal costarricense vigente – artículo 50 constitucional, principios precautorio, preventivo y obligatoriedad de las evaluaciones de impacto ambiental

de la Declaración de Río, artículo 17 Ley Orgánica del Ambiente, Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) artículos 1 y 2, Manual de Instrumentos Técnicos sobre el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, resolución de SETENA Número 588-97 y sus reformas, Ley de Contratación Administrativa No.7494 y Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa Decreto Ejecutivo No. 33411-H, entre otros -establece la obligación del Estado costarricense de exigir la aprobación de la viabilidad ambiental por parte de la SETENA como requisito indispensable previo al otorgamiento de una concesión, ante la presencia de un nuevo proyecto con posibles impactos al medio ambiente y en alteración de la calidad de vida de la población. La Sala Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre el tema en igualdad de criterio, al respecto los votos No. 2004-13414 y No.1220-02.

No obstante, reiteradamente la Defensoría ha comprobado que la obligatoriedad de contar con viabilidad ambiental aprobada no se ha establecido como un requisito previo al otorgamiento de la concesión o del contrato que corresponda, sino que se establece como un requisito posterior. Consecuentemente, el proyecto se concesiona o el contrato se otorga y luego, una vez que han surgido derechos para el particular contratante y obligaciones para el Estado costarricense, pueden surgir problemas o limitaciones para otorgar la viabilidad ambiental y con ello, el proyecto entra en riesgo de tornarse inejecutable, con las consecuencias que ello puede acarrear.

Actuar de conformidad con el principio de legalidad viene a prevenir el surgimiento de nuevos conflictos socio – ambientales y jurídicos ante la existencia de desacuerdos por oposición de intereses y actores diversos en relación con la aprobación, uso o distribución de los recursos naturales y los impactos que se generan; teniendo siempre claro que el conflicto surge a partir de la necesaria protección del entorno humano. Se está ante intereses difusos, tutelables de colectividades, característica muy propia de los derechos de la solidaridad, de los cuales forma parte del derecho humano a un ambiente sano.

Hasta tanto se garantice transparencia, participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas en esta temática, los conflictos continuarán en detrimento de la ejecución de nuevos proyectos, donde se acude a la decisión de la autoridad administrativa o judicial para dirimir el conflicto; lo cual viene en detrimento de algunos de los actores dentro del proceso ante la dilación en el tiempo de la toma de decisiones, que en algunos casos resulta hasta de años.

El derecho al desarrollo no debe en forma alguna colisionar con los demás derechos humanos, sino antes bien, debe potenciar la condición de ser humano como eje principal de cualquier desarrollo. Es de interés constitucional y legal que el desarrollo económico avance con responsabilidad ecológica y sin afectar los derechos de las y los habitantes, en armonía con la naturaleza y de conformidad con el marco de legalidad vigente en el país.

Por ello, este Órgano Defensor considera que es pertinente que las y los señores diputados valoren la posibilidad de promover la o las reformas de legislativas que se requieran para que la obligatoriedad de contar con viabilidad ambiental aprobada como requisito y condicionante de la eficacia jurídica de concesiones y contratos de obra pública.

CONCLUSION. CORRECCIONES URGENTES

En el Informe Anual 2012-2013 esta Defensoría planteó a las y los señores Diputados varias propuestas de reforma a la Ley de Concesión de Obra Pública dirigidas a corregir las deficiencias detectadas. Sin embargo, en esa oportunidad se advirtió que muchas de esas reformas eran innecesarias, en el sentido de que el ordenamiento jurídico vigente ya de una u otra forma contemplaba esos elementos, pero lo propuesto pretendía establecer límites y pautas obligatorias al Consejo Nacional de Concesiones y sus funcionarios. En otras palabras, la ley no era el problema, el problema lo generaron quienes la han aplicado.

Ya sea por desconocimiento, falta de preparación, la interposición de intereses particulares al interés público, o simple desgano y descuido, muchas de las falencias descritas en el presente estudio tienen esa misma característica: **serios problemas de gestión.** Su corrección requerirá, por un lado, el establecimiento de responsabilidades en los casos que ello sea posible, pero por otro, de un esfuerzo nacional para el rescate de la dignidad, la honradez, la transparencia y la probidad en la función pública.

En otros casos, la reforma de legislativa sí parece ser la única opción. La cuestionada existencia del CONAVI, el CTP y el propio Consejo Nacional de Concesiones, como órganos de máxima desconcentración, es el primer ejemplo de revisión legislativa urgente. Estrechamente relacionada, está la participación de representantes del sector privado en sus Juntas Directivas, ejerciendo potestades de imperio y en, general, tomando o dejando de tomar decisiones que tienen impacto directo en los sectores a los que representan. Un tercer tema de urgente revisión es la cada vez más débil capacidad fiscalizadora del Estado en la ejecución de obra pública, independientemente de la modalidad de contratación. La Defensoría de los Habitantes pone a disposición de las y los señores Diputados su experiencia y talento humano para colaborar en estos y otros eventuales procesos de revisión normativa.

Dirección de Niñez y Adolescencia

Ámbito de competencia.

La Dirección de Niñez y Adolescencia tiene, por mandato institucional, velar porque el funcionamiento del sector público garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo cual también se encuentra explícitamente regulado en el artículo 7 del Código de la Niñez y de la Adolescencia, que designa a la Defensoría de los Habitantes como vigilante del cumplimiento de las obligaciones y disposiciones de dicha Ley.

Así, esta Dirección se constituye en la instancia especializada de la Defensoría en materia de promoción, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, y desarrolla sus labores por medio de las siguientes acciones:

- Recepción, procesamiento y resolución de consultas, denuncias y quejas, entendidas como solicitudes de intervención, además de las investigaciones de oficio.
- Promoción, capacitación y difusión de los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia.
- Seguimiento, revisión y reformulación de la legislación, normas y procedimientos institucionales en la materia.
- Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de esta población.

Durante el año 2013, se abrieron 358 solicitudes de intervención.

Casos emblemáticos del año 2013-2014 en seguimiento: La temática que se atiende en esta Dirección es muy variada y responde a una serie de situaciones de vulneración de derechos; a continuación se destacan los resultados de algunas SI tramitadas durante el año e investigaciones que se han llevado a cabo y que se encuentran en seguimiento, las cuales se han puesto en conocimiento del órgano legislativo en los últimos Informes Anuales.

Derecho a la Educación de las personas menores de edad, investigación de oficio: bullying por racismo y discriminación: Esta investigación de oficio se tramitó en los expedientes N° 94819-2012-SI y N° 99224-2012-SI, y versa acerca del tema de bullying por racismo o discriminación racial, situación que se ha presentado recientemente en el MEP y cuyos casos puntuales

se dieron a conocer por la prensa nacional. La Defensoría recomendó integrar el racismo como agravante dentro del *"Protocolo contra el Acoso matonismo o bullying y el ciberbullying"* y sensibilizar por medio de las capacitaciones impartidas al personal docente en el Programa 200 días, desde primaria, sobre el bullying por motivos raciales. El MEP, mediante oficio DVM-A.C-02-2014 de febrero 2014, informó que en atención a las recomendaciones emitidas por la Defensoría, se giraron instrucciones a la Dirección de Vida Estudiantil a efecto de que el Departamento de Convivencia incorpore en su Plan de Trabajo del 2014 las acciones correspondientes para capacitar a las y los docentes en el tema, durante el Plan 200 del presente curso lectivo.

En relación con la recomendación de la Defensoría de integrar en forma escrita el racismo como agravante dentro del protocolo específico contra el acoso, matonismo o bullying y el ciberbullying, consideraron que incorporar el citado énfasis dentro del cuerpo normativo del instrumento no es necesario, ya que el tema es abordado integral y transversalmente. El combate y la intolerancia a la discriminación en todas sus manifestaciones constituye un eje medular en la regulación planteada en el protocolo. Expresan que la adición de ese énfasis en el instrumento conllevaría el riesgo de dejar por fuera otras manifestaciones discriminatorias contrarias a la dignidad humana, pudiendo erróneamente interpretarse que por el hecho de no mencionarse taxativamente en el Protocolo no están comprendidas como violaciones sustanciales de los derechos de las y los estudiantes.

Análisis de la repitencia, promoción escolar y arrastre de materias: Se emitieron dos informes finales con recomendaciones sobre la reforma educativa implementada por el MEP sobre repitencia, promoción escolar y el arrastre de materias. En los informes tramitados en los expedientes 77601-2011-SI y el 117795-2013[1], se hicieron recomendaciones al MEP y al Consejo Superior de Educación, las cuales serán reseñadas en el siguiente acápite.

Asignación de Códigos en Educación Especial: Otra situación que se conoció y se tramitó en el expediente 127486-2013-SI, fue el impedimento al acceso a una educación de calidad de un niño autista y una niña con Síndrome de Down en el Colegio Técnico Profesional de Santa Elena, y por la que se presentó a su favor un recurso de Amparo, el cual fue declarado con lugar por la Sala Constitucional. En este caso, la Defensoría emitió recomendaciones, las cuales se reseñarán más adelante.

Problemas de Infraestructura en Isla Caballo: Se emitió un Informe final con recomendaciones en abril del 2014, tramitado en expediente 78513-2011, derivado de una investigación de oficio que inició la Defensoría por problemas en la infraestructura y condiciones educativas en los dos centros educativos de la Isla Caballo, incluyendo el acceso a servicios de agua y luz e informática educativa. Durante la investigación, se coordinó con el MEP, el ICE y la Fundación Omar Dengo, y se logró acoger la solicitud de infraestructura de ambas escuelas y el colegio. Se emitió informe final con recomendaciones.[2]

---

1 Notificados mediante los oficios N°03352-2014-DHH del 04 de abril de 2014 y N°15052-2013-DHR de fecha 25 de noviembre de 2013.

2 En este informe se emitieron las siguientes recomendaciones:

"A la Viceministra Administrativa:

-Supervisar las etapas de los proyectos constructivos, para que se cumplan con los plazos y requerimientos de Ley, de manera que las y los estudiantes puedan contar lo antes posible con un centro educativo que reúna las condiciones básicas de infraestructura, a fin de garantizar su derecho a la salud, a la educación y a un desarrollo adecuado en un ambiente sano. Asimismo, mantener informada de los avances a esta Defensoría cada dos meses.

-Coordinar a lo interno con el Viceministerio Académico y a lo externo con el ICE y la Fundación Omar Dengo para dotar a las y los estudiantes del servicio de informática educativa.

-Coordinar en conjunto con Acueductos y Alcantarillados y la Municipalidad para dotar a las y los estudiantes de las instituciones

Mediante oficio DVM-A-1586-2014 de abril del 2014, suscrito por la Viceministra Administrativa, se informó sobre la solicitud que se giró al Presidente Ejecutivo AyA, al Alcalde Municipal de Puntarenas, al Presidente Ejecutivo del ICE, a la Directora Ejecutiva de la Fundación Omar Dengo, para que se designe a un funcionario responsable de las coordinaciones necesarias a fin de cumplir con las recomendaciones de la Defensoría. Se solicitó al Director de Infraestructura Educativa, un informe de cumplimiento de cada una de las etapas constructivas en las escuelas mencionadas.

Investigaciones de oficio en curso. Educación Inclusiva en el Ministerio de Educación Pública: Mediante oficio número DH-DNA-0599-2013 de octubre del 2013, se informó al Sr Ministro de Educación Pública, que en atención al mandato que le confiere el artículo 7 del Código de Niñez y Adolescencia a la Defensoría, así como producto de las respuestas recibidas por el MEP a las quejas presentadas por padres y madres de niños, niñas y adolescentes, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría, inició una investigación de oficio en torno al cumplimiento del derecho a la Educación Inclusiva en Costa Rica y se solicitó información sobre el tema.

En virtud de que no se recibió respuesta, mediante el oficio DH-DNA-0031-2014 de enero del 2014, se le reiteró la solicitud de información para que se refiriera a lo siguiente:

> "…Tomando como punto de partida la definición de Educación Inclusiva de la UNESCO, que señala:
>
> "La inclusión se ve como el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, aproximaciones, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niño/as del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular, educar a todos los niño/as.
>
> …

Le solicitamos informar a esta Defensoría sobre lo siguiente, así como ampliar la información requerida en aquellos aspectos que considere pertinente.

- Referirse a las acciones, programas, proyectos, y otras medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para incorporar y brindar una educación inclusiva de calidad en el sistema educativo.
- Indicar el número de estudiantes que cursan los niveles de preescolar, primaria y secundaria que presentan alguna discapacidad, indicando el tipo y el apoyo que reciben.

---

educativas de agua potable. Mantener a esta Defensoría informada de dichas acciones de manera periódica.
-Tomar en cuenta los requerimientos y necesidades que plantea el Director Regional de Educación de Puntarenas y la Asesora Supervisora, en cuanto a la estabilidad y condiciones en las que laboran las y los docentes: entre ellas, alimentación, transporte, vivienda con luz y agua, pago de zonaje.
A la Viceministra Académica: *Informar acerca de:*
-Las medidas adoptadas para mejorar las condiciones de la calidad de la Educación que reciben los estudiantes de primaria y secundaria de Isla Caballo, incluida la estabilidad de sus docentes.
- Las medidas adoptadas para dotar a las escuelas de los servicios de informática educativa, en conjunto con el Viceministerio Administrativo, el ICE y la Fundación Omar Dengo.
- Las acciones para abordar la problemática y dar una atención integral a las dificultades que encuentran los estudiantes de primaria y secundaria de Isla Caballo, en tanto se llevan a cabo la construcción de dichos centros educativos."

- Informar si se cuenta con una base de datos estadísticos que permita medir distintas variables en torno a las personas con discapacidad insertas en el sistema educativo. En caso de que exista, indicar las variables que toma en cuenta y los datos obtenidos. Al respecto indicar si se coordina con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) como Ente Rector en Discapacidad en Costa Rica y el Instituto Nacional de Estadística (INEC) para fortalecer el Registro Nacional de Estadística sobre Discapacidad (RED), creado por Decreto Nº 36357-S del 10 de febrero de 2011.
- Referirse a las medidas que adopta el Ministerio de Educación cuando una persona menor de edad con alguna discapacidad requiere que le sea asignado un código de educación especial, si dicho ingreso se limita por alguna razón presupuestaria o por la cantidad de estudiantes y las razones que justifican esos requisitos.
- Informar de las capacitaciones que se brindan a las y los docentes para refrescar y preparar a las y los docentes en el planeamiento del currículo escolar, técnicas, actividades y temas relacionados con una educación inclusiva.
- Medidas, programas y acciones para apoyar el desarrollo de las y los niños y jóvenes talentosos y talentosas.
- En atención al voto de la Sala Nº 14904-06 mediante el cual se ordenó al Ministro de Educación Pública "reglamentar debidamente, en un plazo de hasta cuatro meses, contado a partir de la notificación de esta resolución, las condiciones de ingreso y permanencia de personas con discapacidad en los centros de enseñanza públicos y privados, de manera que se garantice su acceso a la Educación de conformidad a los parámetros internacionales y nacionales fijados al efecto", favor remitir dicha reglamentación.
- Indicar los porcentajes de repitencia, deserción o exclusión en preescolar, primaria y secundaria de los años 2006 a la fecha.
- Medidas adoptadas para apoyar a los estudiantes de secundaria aplazados o rezagados en alguna o algunas materias, según la reforma al Sistema de Promoción y Repitencia que inicio en el 2008.
- Informar, una vez finalizado este curso lectivo 2013, cuántos estudiantes de cada nivel de secundaria, repiten alguna o algunas materias, sea porque se quedaron o bien porque la arrastran y las materias que repiten."

El abril del 2014, se recibió el oficio DM-0381-03-14, suscrito por el Ministro de Educación, que consta de 93 folios y en el cual refiere "…*de previo a responder a los requerimientos de la Defensoría, procedemos a manifestar que la Educación Inclusiva es un proceso porque conlleva importantes transformaciones en el sistema educativo, tales como la elaboración de políticas, el desarrollo de prácticas inclusivas y la creación de culturas inclusivas en los centros educativos. El MEP ha avanzado en la elaboración de una Política Educativa de clara orientación inclusiva y somos claros en que todavía falta camino por recorrer en este tema, que seguimos trabajando, para cumplir con las dimensiones de cultura y prácticas inclusivas…".*

Actualmente, Defensoría se encuentra analizando la información recibida para llevar a cabo la investigación y emitir las recomendaciones pertinentes ; sobre este tema que se considera debe ser retomado por el nuevo Gobierno como una de sus prioridades en el campo educativo.

Labor de intermediación de la Defensoría con Instituciones del Estado, para la garantía de derechos de personas menores de edad: Por intervención de la Defensoría garantizó el acceso a la Educación de personas menores de edad en situación migratoria irregular en el INA, de manera que las personas mayores de quince y menores de dieciocho años que cumplan con los requisitos de ingreso, pueden matricular en dicho centro de estudio aún y cuando no cuenten con estatus migratorio regular. Este esfuerzo se concretó con firma en abril del 2014, con la firma del protocolo de *Actuación de los y las Funcionarias de la DGME-INA-PANI, para atender a las personas menores de edad, estudiantes extranjeros, que requieren regularizar su situación migratoria,* el cual establece el procedimiento de coordinación interinstitucional para garantizar el acceso al INA de las personas menores de edad que se encuentran en situación migratoria irregular, así como la promoción de regularización migratoria con la colaboración de las tres instituciones.

Protección Especial y niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley

Se recibió una solicitud de intervención en la que se denuncia que en una zona de San José hay varios adolescentes que están ocasionando daños e incurriendo en delitos contra la propiedad. En el trámite de la investigación, se solicitaron informes al MSP, al OIJ y al PANI. Se recibe un informe de Trabajo Social de la Oficina Local del PANI de Alajuelita, en el cual se indica:

> "ANTECEDENTES:
>
> Se cuenta con antecedentes institucionales de este grupo de hermanos desde el año 90, con el nacimiento del niño XXX, debido a la falta de interés de la madre por él. En lo sucesivo en muchas ocasiones se han realizado intervenciones con esta familia, por negligencia de parte de los padres. Existen en la institución dos tomos del expediente de esta familia, el primer tomo consta de 199 folios, y el segundo 196 folios por lo que está a 4 folios de realizar la apertura de un tercer tomo. La situación actualmente se mantiene activa en esta oficina. En esa oportunidad, se asume el caso en virtud de denuncia ante el Juzgado de Violencia Doméstica en agosto de 2009, donde XXX acusa a sus padres de agresión. La Jueza ordena el ingreso de XXX a una alternativa de protección del PANI…. XXX egresó sin autorización del albergue institucional ubicándose nuevamente con sus padres. El joven se niega a un nuevo ingreso a alternativa de protección."

Se solicitó información adicional a la Oficina Local del PANI de Alajuelita, la cual informa:

> "-Después de estar en varios albergues de Corredores, se fuga y regresa con su familia.
> -Que los padres resisten la intervención institucional.
> -Que la persona menor de edad tiene comportamientos delictivos."

Por su parte, el Ministerio de Seguridad realizó varios operativos y coordinó con la comunidad para establecer el Programa de Seguridad Comunitaria en la localidad.

En visitas realizadas por la Defensoría en conjunto con el Mecanismo de Prevención de la Tortura, (MNPT) se conoce que el joven XXX se encuentra con internamiento definitivo en el Centro de Formación Juvenil Zurquí. Sobre este caso, la Defensoría en su Informe Final[3] analiza el caso concreto en el marco de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Prevención de la

3 Expediente 55324-2010, Confidencial.

Delincuencia Juvenil, Directrices de Riad (1990).[4] Estas Directrices reconocen todos los ámbitos sociales como influyentes en el desarrollo del niño, niña o adolescentes: los tres principales entornos en el proceso de socialización (familia, escuela, comunidad); los medios de comunicación; la política social; la legislación y Administración de la Justicia Penal Juvenil. La prevención general debe consistir en *"planes generales de prevención en todos los niveles de gobierno" y debería incluir entre otras cosas mecanismos para coordinar los esfuerzos realizados por los organismos gubernamentales y no gubernamentales; supervisión y evaluación continuas; participación comunitaria mediante un amplio abanico de servicios y programas; cooperación interdisciplinaria"* (artículo 9).

Como parte de la prevención general, estas Reglas reconocen el valor indiscutible de la familia como responsable del desarrollo integral del niño, niña o adolescente.[5] Tanto las Reglas citadas como la Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño reiteran la importancia de prevenir antes que reprimir. En este sentido, cuando el entorno familiar de una persona menor de edad es violento y la comunidad no brinda espacios adecuados de socialización, se debe intervenir oportunamente. Antes de los 12 años es una responsabilidad del PANI, de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Justicia Penal Juvenil (LJPJ).[6] Posterior a esta edad, hay responsabilidad penal, pero no por ello deja de ser persona menor de edad, titular de derechos. A ello hace referencia el profesor Carlos Tiffer cuando señala: *"Lamentablemente, la práctica en estos años ha sido de muy poca participación del PANI en los procesos penales juveniles (…). Debe quedar claro que a pesar, que un adolescente sea investigado de la comisión de un delito e incluso sea declarado culpable o sentenciado, no significa que ha dejado de ser un sujeto titular de todos los derechos de protección tales como los sociales, económicos y culturales, por los cuales deben velar instituciones como el PANI"* [7]

En esa línea de pensamiento, la población penal juvenil requiere de una protección integral antes, durante y posterior a la ejecución de la sanción penal juvenil, por parte de la institución que debe garantizarlo (artículo 55 de la Constitución Política) y por ello se emitieron varias recomendaciones en torno a una prevención temprana y oportuna.

---

4 Principios Fundamentales: *"1. La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad; 2. Para poder prevenir eficazmente la delincuencia juvenil es necesario que toda la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia; … 4. En la aplicación de las presentes Directrices y de conformidad con los ordenamientos jurídicos nacionales*, los programas preventivos deben centrarse en el bienestar de los jóvenes desde su primera infancia*; 5.-Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia … La política y las medidas de esa índole deberán incluir:….b) La formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien".*

5 *"12. Dado que la familia es la unidad central encargada de la integración social primaria del niño, los gobiernos y la sociedad deben tratar de preservar la integridad de la familia, incluida la familia extensa. La sociedad tiene la obligación de ayudar a la familia a cuidar y proteger al niño y asegurar su bienestar físico y mental. Deberán prestarse servicios apropiados...; 14. Cuando no exista un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, los intentos de la comunidad por ayudar a los padres en este aspecto hayan fracasado y la familia extensa no pueda ya cumplir esta función, se deberá recurrir a otras posibles modalidades de colocación familiar; …16. Se deberán adoptar medidas y elaborar programas para dar a las familias la oportunidad de aprender las funciones y obligaciones de los padres en relación con el desarrollo y el cuidado de sus hijos; …19. Al garantizar el derecho de los niños a una socialización adecuada, los gobiernos y otras instituciones deben basarse en los organismos sociales y jurídicos existentes pero, cuando las instituciones y costumbres tradicionales resulten insuficientes, deberán también prever y permitir medidas innovadoras."*

6 *ARTICULO 6 LJPJ.- Menor de doce años Los actos cometidos por un menor de doce años de edad, que constituyan delito o contravención, no serán objeto de esta ley; la responsabilidad civil quedará a salvo y se ejercerá ante los tribunales jurisdiccionales competentes. Sin embargo, los juzgados penales juveniles referirán el caso al Patronato Nacional de la Infancia, con el fin de que se le brinde la atención y el seguimiento necesarios. Si las medidas administrativas conllevan la restricción de la libertad ambulatoria del menor de edad, deberán ser consultadas al Juez de Ejecución Penal Juvenil, quien también las controlará.*

7 TIFFER SOTOMAYOR, Carlos; Ley de Justicia Penal Juvenil. Editorial Jurídica Continental, Costa Rica. 2012, *199-200, citado en el Informe Final de la Consultoría* Estado de la Justicia Penal Juvenil en Costa Rica, Diagnóstico realizado por Javier Llobet Rodríguez, Alexander Rodríguez Campos, María Aurelia Blandino Herrera y Carmen Rodríguez Arroyo.

Derecho a la Integridad Física en la Ejecución de Sanciones Penales Juveniles: Se entiende por derecho a la integridad como el derecho humano fundamental que tiene su origen en el respeto a la vida y el sano desarrollo de ésta, es decir, el ser humano tiene derecho a mantener y conservar su integridad física, psíquica y moral.

En noviembre del 2013, el MNPT y la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría presentaron el Informe Especial sobre las "Manifestaciones de la Violencia Intracarcelaria en los Centros Penitenciarios del Programa Penal Juvenil a la señora Ministra y al Programa Penal Juvenil del Ministerio de Justicia y Paz".

Dada la situación de sobrepoblación, los Centros del Programa Penal Juvenil se han convertido en espacios en donde se ejerce violencia entre pares. Se presentan situaciones de violencia[8], cuyos perpetradores y víctimas se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieren una atención aún más especializada por parte de las autoridades estatales en cuanto a sus condiciones de prisionalización.

Por ello, el MNPT y la Defensoría iniciaron una investigación acerca de las principales manifestaciones de la violencia intracarcelaria en los Centros Penitenciarios del Programa Penal Juvenil, sus características e incidencia en la dinámica convivencial de los centros, con el fin de determinar si éstas implican una violación a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y de ser así, las causas de esta violencia[9].

Para la consecución de ese objetivo general, se planteó la necesidad de analizar cuáles son los principales factores generadores de la violencia en los Centros Penitenciarios del Programa Penal Juvenil; identificar cuáles son las principales manifestaciones de violencia intracarcelaria en los centros penitenciarios del Programa Penal Juvenil; valorar dichas manifestaciones de violencia en referencia a los derechos humanos que amparan a las personas privadas de libertad; analizar la respuesta del personal penitenciario ante los hechos violentos que se presentan en los centros penitenciarios del Programa Penal Juvenil; analizar una serie de medidas administrativas y técnicas que pueden favorecer la disminución de la violencia intracarcelaria en el Programa Penal Juvenil.

En inspecciones realizadas a este Centro de Formación por parte del equipo investigador, se observó un aumento desproporcionado de la cantidad de personas privadas de libertad, así como de categorías etáreas y de dificultades de ubicación de las mismas dentro de los módulos.[10] Esta situación tiene como efecto directo la reducción de los tiempos y espacios de educación[11] y de es-

8 Los hechos violentos en los centros penales del Programa Penal Juvenil incluyen motines, agresiones entre personas privadas de libertad, métodos de malos tratos y otras prácticas violatorias del derecho a la integridad personal.

9 Se analiza la situación del Programa Penal Juvenil del Ministerio de Justicia y Paz en el marco de la definición establecida en el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos: *Derecho a la Integridad Personal. 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente. 4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas. 5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento. 6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados*

10 Personas menores de 15 años, indiciadas; personas menores de 15 años, sentenciadas; mujeres menores de 18 años, indiciadas; mujeres menores de 18 años, sentenciadas; hombres menores de 18 años, indiciados; hombres menores de 18 años, sentenciados; mujeres mayores de 18 años, indiciadas; mujeres mayores de 18 años sentenciadas; hombres mayores de 18 años, indiciados; hombres mayores de 18 años, sentenciados.

11 Se brindan lecciones de martes a viernes. Desde la apertura de la sección para atender a la población adulta joven ubicada en el centro, ha habido una disminución en la oferta educativa para la población menor de edad. Siendo que el día viernes se destina a la

parcimiento (cancha de futbol y basquetbol)[12], así como otras actividades. Igualmente, un mayor número de personas menores de edad afecta la atención en salud de la población.[13]

Respecto de la cantidad de personas privadas de libertad ubicadas en el CFJ Zurquí, y, particularmente, en la Sección de Adulto Joven Hombres, se constató que las condiciones de vida de las personas ubicadas en esta sección eran denigrantes. En un dormitorio con un espacio aproximado de 4 metros de ancho y 5 metros, 11 personas deben permanecer las veinticuatro horas del día. Las condiciones de espacio, higiene y convivencia están muy deterioradas. Por ejemplo, en la Sección G-1 y G-2 es preocupante el hecho de que en al menos dos de las celdas individuales deban dormir cuatro personas en un espacio no mayor a 2 por 2,5 metros y, de acuerdo con la dinámica de encierro, deben permanecer alrededor de 19 horas dentro de la celda, lo cual evidentemente coloca a las personas privadas de libertad en una situación de hacinamiento crítico que contraviene su derecho a la integridad personal.

Por otra parte, preocupa de sobremanera la dinámica de encierro a la cual son sometidas algunas personas privadas de libertad, particularmente en los módulos D-1 y D-2 (personas sentenciadas), que tienen una limitación en el acceso a la cantidad de horas de sol.

Con fundamento en los hallazgos encontrados durante las inspecciones y en las entrevistas realizadas, se recomendó a:

A la Ministra de Justicia y Paz, al Director de la Escuela de Capacitación Penitenciaria, y al Director de la Policía Penitenciaria.

Capacitar a un cuerpo de oficiales de seguridad de la policía penitenciaria en el tema penal juvenil, con el fin de garantizar que el personal de seguridad que labore en los Centros pertenecientes al Programa Penal Juvenil sea especializado, de conformidad con lo que dispone la normativa nacional e internacional en la materia. El perfil del funcionario y funcionaria que se seleccione debe tener sensibilidad, actitud y aptitud para relacionarse con la población menor de edad y adulta joven, y cualquier otra característica que defina el Programa Penal Juvenil, con el objetivo de realizar los procesos de facilitación entre la población y el personal técnico de los establecimientos penitenciarios.

A la Ministra de Justicia y Paz, a la Dirección General de Adaptación Social y al Patronato Nacional de Construcciones.

Planificar y ejecutar un plan de construcción, remodelación y/o habilitación del Centro de Atención Especializada Adulto Joven y Centro del Programa Institucional El Buen Pastor, para ubicar en ellos a la población adulta joven según su especificidad, con el fin de destinar para la población menor de edad el Centro de Formación Juvenil Zurquí de manera exclusiva, tal y como lo señalan los mandatos internacionales y nacionales.

---

atención de los adultos (as) jóvenes, martes, miércoles y jueves a los(as) menores de edad, y los lunes atención a adolescentes que requieren de atención individual, por problemas convivenciales. En términos generales, el mayor porcentaje de la población asiste a la escuela una vez por semana y otros cada 15 días.

12 Se cuentan con espacios deportivos a partir de la tarde del lunes. Se realiza un rol a través del cual a lo largo de la semana todas las secciones o grupos pueden esparcirse al menos una vez por semana.

13 Como antecedente de esta situación, cabe destacar que el número de privados de libertad en el CAE Adulto Joven llegó en el mes de febrero del 2010, a 98 privados de libertad, momento en el cual el Juzgado de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles emite la resolución de las 11:41 minutos del 18 de febrero del 2010, en la cual ordenó no permitir el ingreso de más personas y además, poner a dicho centro en su capacidad real. Las autoridades del Sistema Penitenciario debieron entonces realizar el traslado de un grupo de personas privadas de libertad Adultas Jóvenes al Centro de Formación Juvenil (CFJ) Zurquí. Al día 10 de abril del 2014, la población Adulta Joven masculina en el CFJ Zurquí era de 119 privados de libertad.

A la Ministra de Justicia y Paz y a la Dirección del Programa Penal Juvenil.

Fortalecer la especialización del personal técnico de ambos Centros Penitenciarios, con el fin de dar el abordaje integral a la población, con énfasis particular en el cumplimiento del fin socioeducativo que tiene la sanción penal juvenil, a partir de los programas de atención técnica, orientación convivencial, educativos, recreativos, culturales, y artísticos.

SEGUNDA.- Crear a lo interno de los Centros Penitenciarios un sistema de monitoreo para la identificación de jóvenes que estén siendo víctimas de coacción y/o violencia por sus iguales, y de aquellos que actúan como agresores, con la finalidad de abordarles integralmente, y de esta manera garantizar la integridad física de dichas personas, y construir una sana convivencia a través del abordaje integral e interdisciplinario que debe tener la población penal juvenil.

Mediante oficio MJP-155-01-2014 de enero del 2014, la señora Ministra de Justicia y Paz, informa sobre el acatamiento de las recomendaciones en el siguiente sentido:

"Mediante la Resolución 054-2014, de las once horas del 22 de enero del año en curso, se creó Unidad de Policía Especializada en Materia Penal Juvenil la cual tendrá como objetivo fundamental contribuir y asistir en la fase de vigilancia y custodia al personal técnico y a la población joven privada de libertad que se ubica en el Programa Penal Juvenil. Según la información suministrada por el Lic. Guillermo Ugalde Víquez, Director de la Policía Penitenciaria, la Unidad Especializada estará conformada por un total de 129 vigilantes (28 mujeres y 101 hombres). Entre sus labores fundamentales estarán: Desarrollar acciones de vigilancia y custodia, realizar informes para el personal técnico y profesional, comunicar en forma inmediata al equipo de trabajo del centro la posibilidad de que se presenten posibles eventos críticos, mantener un ambiente de disciplina al interior de las secciones y espacios destinados para el desarrollo de actividades colectivas y participar en todos los procesos de capacitación que en la materia sean programadas con el objeto de complementar su especialización.

Según la información suministrada por la Directora Ejecutiva del Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, durante el año 2013 se hizo una inversión en obras en estos centros, que se detallan a continuación: Durante los primeros meses de este año se estará iniciando la Ampliación del Centro de Atención Especializada Adulto Joven y obras complementarias del Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil, para lo cual ya se cuenta con los diseños, los planos y con los respectivos permisos de construcción y de uso de suelos, con un costo aproximado de 1.513.319.003,69, (mil quinientos trece millones, trescientos diecinueve mil tres colones con sesenta y nueve céntimos). …

A partir de este año 2014 los privados de libertad del Centro de Formación Juvenil Zurquí, cuentan con 30 nuevas ubicaciones laborales, según se detalla en el siguiente cuadro, que además comprende los datos en cuanto a los incentivos, funciones y horarios. Dichas ocupaciones se suman a las 38 existentes desde el año anterior, siendo un porcentaje de ocupación del 20% con respecto a la población según datos al 17 de enero en curso. En el Centro Adulto Joven el porcentaje de ocupación con respecto a la población es de un 11%, según datos al 17 de enero en curso. Según la información suministrada por el Jefe Nacional de Educación del Instituto Nacional de Criminología, en cuanto al proceso educativo de los jóvenes, mediante el Convenio existente con el Ministerio de Educación, el IPEC de Santo Domingo de Heredia va a nombrar los profesores para atender a los estudiantes de Primaria y Secundaria del centro en todas las asignaturas académicas que posee el Plan de Estudios para Jóvenes y Adultos.

Mediante el oficio DINC-015-2014, fechado 10 de enero del año en curso, la Dirección del Instituto Nacional de Criminología, le solicitó la información necesaria a la Directora del CFJ Zurquí, a efectos de tener los insumos necesarios para iniciar el proceso de monitoreo, información que se desprende del cuadro que le adjunto, con las causas y las acciones tomadas en cada uno de los casos.

Casos Emblemáticos de la Gestión 2010-2014: Temas estratégicos que deben ser retomados por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y sobre los cuales la Defensoría ha emitido informes y recomendaciones.

Reformas sobre promoción y repitencia y sistema de arrastre de materias.

Tal como se indicó, en el 2013 y el 2014, la Defensoría emitió dos informes finales con recomendaciones[14] que analizan algunos aspectos de la reforma educativa implementada por el MEP sobre repitencia, promoción escolar y el arrastre de materias. En el primero de los casos, una estudiante de secundaria a pesar de haber llevado materias de décimo año, se le indicó que por un error administrativo debía materias de sétimo, octavo y noveno; y más gravoso aún, no se logró acreditar cuáles materias debía la estudiante en cada nivel. A modo de ejemplo, en el 2010 en la segunda convocatoria, aprobó Español de noveno, contradictoriamente se indica en las notas que debe español de sétimo, cuando un requisito para llevar esta materia era haber ganado español de sétimo, octavo y noveno. En la nota de décimo se consignan calificaciones en la materia de Química, pero se indica que no podía llevarlas porque no ha ganado Ciencias de noveno.

El segundo caso que se tramitó, es el de un estudiante de secundaria del Colegio Técnico Profesional Mario Quirós Sasso, que perdió la materia de español de octavo, y en atención a ello, no pudo cursar tres materias del noveno año, debido a que en el colegio no lograron acomodar de la mejor manera las clases de las materias de Ciencias y Taller de noveno año en armonía con la materia de Español de octavo año.

Previo a comentar lo que la Defensoría le recomendó al MEP en estos dos casos particulares, es necesario informar que se le ha venido brindando especial seguimiento a la reforma en materia de promoción escolar que inició en noviembre de 2008. Precisamente, en los Informes Anuales de la Defensoría de los Habitantes 2008-2009 y 2009-2010, se dedicó un Capítulo a este tema y se han girado recomendaciones para su mejoramiento.

EL adelanto de materias. Según lo indicado por el MEP, nace como una iniciativa para bajar los niveles de repitencia, y evitar la deserción[15]. En el 2008 se impulsan las "*Normas reguladoras de la promoción y repitencia dentro del sistema educativo público costarricense"*, Decreto 34886-MEP[16].

El sistema de evaluación establecido en el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes vigente antes del 2008, establecía reglas en cuanto a la repitencia; por ejemplo, si se perdió una materia, la persona menor de edad perdía todo el año y debía repetir todas las materias de ese nivel; quien perdía en el último trimestre alguna materia, tenía que ir a convocatorias a pesar de que el promedio de las notas de los tres trimestres le permitiera aprobar; por otra parte, si se quedaban

14 Expedientes 77601-2011-SI y el 117795-2013.
15 Según el Estado de la Educación, 2013 los niveles de repitencia ha variado de 10% a 12.8% del 2002 al 2012. En http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/8-Cap-3.pdf
16 Publicado en la Gaceta 226 – Viernes 21 de noviembre de 2008.

en conducta, repetirían el año. Con nuevo sistema, se pretende que solamente se repitan las asignaturas perdidas. Cada asignatura se aprueba con la nota promedio del año. La nota en conducta es fundamental, pero no afecta la promoción en asignaturas académicas; se puede presentar pruebas de ampliación hasta en cuatro asignaturas, además contempla la aplicación de medidas de apoyo a los estudiantes repitentes y rezagados.

Ahora bien, desde la implementación de la reforma a la fecha, esta Defensoría ha tenido conocimiento de una serie de situaciones que afectan a las y los estudiantes en su avance, así como problemas administrativos para aplicar adecuadamente la reforma. Así por ejemplo, los problemas que surgen con la reforma implican tanto una mayor dificultad de organizar los horarios de cada estudiante, como el problema de manejar la educación secundaria con estudiantes que llevan asignaturas en varios niveles simultáneamente. Según se ha informado, para ello y para otras gestiones administrativas, se ha creado el Programa de Información de Alto Desempeño (PIAD[17]), software diseñado especialmente para facilitar la matrícula y la construcción de horarios en secundaria; sin embargo, dicho programa llega solo a aquellos centros educativos con acceso a internet, lo cual implica que muchos colegios de zona rural o de acceso restringido no cuenten con dicho servicio, amén de que existen otras situaciones que dificultan la elaboración de los horarios y que les permitan a los estudiantes matricular las materias que quieren avanzar, como son el número de niveles que se puede abrir, la cantidad de aulas y docentes para impartir las materias, entre otras variables a considerar.

Otra de las denuncias que realiza la comunidad educativa es la presencia de estudiantes "en los pasillos"[18], lo que interrumpe a los demás y se acostumbra al estudiante a muchos ratos de ocio. Una situación no menos importante que debe ser analizada con mayor profundidad, es que en cada grupo hay estudiantes con edades muy diversas, lo cual no es apto para un normal desarrollo de las lecciones y sobre todo para la socialización y la cohesión de grupos y relación entre pares.

Para el 2011, una evaluación a las normas de repitencia realizada por la misma Dirección de Desarrollo Curricular llegó a la conclusión de que se requieren medidas de apoyo específicas para aquellos estudiantes rezagados; así como que ese es un aspecto de la reforma que menos se ha avanzado. Al respecto se indicó:

"5. Medidas de apoyo a estudiantes repitentes y rezagados*. Si bien la reforma no se inclina radicalmente por una de las dos opciones extremas –repitencia absoluta o promoción absoluta– sí se considera que, al igual que en esos casos, parte del éxito en los esfuerzos por elevar el rendimiento estudiantil y reducir el fracaso escolar, requiere de medidas de apoyo específicas para aquellos estudiantes que van rezagados y, en particular, aquellos que están repitiendo algunas asignaturas*

17 Documentos digitales para el mejoramiento de la gestión administrativa y curricular, que permiten manejar información de manera más efectiva y de simplificar los procedimientos administrativos internos, que se constituyen en un importante incentivo para que el personal administrativo y curricular de las instituciones educativas del país y que permiten la toma de decisiones a partir de la información que generan los documentos digitales, éstas decisiones deberán responder a procesos y fines, para el logro de una gestión de centro educativo, democrática, reflexiva, auto critica, comprensiva, no elitista, inclusiva, no solo integradora, equitativa, dialogante, competente, participativa, comprometida con el entorno, y con la mejora social al institucionalizar el uso de las TIC en todos los niveles. En https://sites.google.com/site/gestionpiad/project-definition

18 CONSIDERACIONES RESPECTO A LAS NORMAS REGULADORAS DE LA PROMOCIÓN Y REPITENCIA DENTRO DEL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO COSTARRICENSE, Dirección de Desarrollo Curricular y Despacho del Ministro de Educación, Febrero, 2011.

Este es uno de los aspectos de la reforma en que menos hemos avanzado y uno de los principales retos por delante: en la medida en que estos apoyos a los estudiantes rezagados puedan concretarse, se reducirá la presión que surge de la repitencia… y del adelantamiento de asignaturas[19]".

Como parte de algunas medidas para apoyar a las y los estudiantes repitentes y rezagados, el MEP discutía trimestralizar los períodos de vacaciones[20]; sin embargo, esta propuesta no fue acogida por las y los educadores. Se proponía además, generar un proceso de formación individual y colectiva, como grupos de estudio, actividades culturales y otras que fomentaran llenar los espacios que quedaban vacíos y evitar el fenómeno de "estudiantes en el pasillo", situación que tampoco se concretó. El MEP ha reconocido que deben adoptarse medidas de apoyo a estudiantes repitentes o rezagados, pero no se evidencian actuaciones concretas al respecto.

Muchas de estas situaciones que ha encontrado la Defensoría y que el mismo MEP ha reconocido que se dan, fueron analizadas por el Profesor Rodolfo Loría Meneses en el 2011[21] en una investigación realizada en el Colegio San Luis Gonzaga, respecto al adelanto de materias. En dicho estudio se señalan los siguientes hallazgos encontrados con respecto a la reforma de promoción:

- Generan consecuencias por la disparidad de edades.
- Obligan a una gran cantidad de estudiantes a cursar al menos 6 años en secundaria.
- Los desactualiza de cara al Bachillerato.
- Promueven arbitrariedades, producto de sus vacíos y portillos.
- Provocan contraposición horaria de cursos, evaluación y medición.
- Son desconocidas por un amplio sector del estudiantado.
- Generan una percepción de regular a mala, por parte de la población estudiantil.
- Evidencian incongruencias en lo que se refiere a requisitos curriculares.
- No se toma en cuenta el derecho a una educación de calidad a los y las estudiantes que ganan los niveles sin rezagos.
- En estas condiciones, la integridad de la población flotante corre mayor riesgo.
- Se presentan casos de estudiantes que están en más de 2 niveles.
- La planificación no consideró los posibles efectos.
- Según los datos obtenidos, la percepción estudiantil apunta más a los perjuicios que a los beneficios respecto de la norma.
- Arrastrar es sinónimo de repitencia, abandonar asignaturas es deserción, no hay posibilidades de nivelación, por lo tanto, persisten la repitencia y la deserción.

Asimismo, dicho estudio realiza las siguientes recomendaciones:

- Evaluar profundamente los resultados del sistema de arrastre y adelanto.
- La planificación exige involucrar a todos los actores sociales.
- Buscar otras alternativas para la eliminación del rezago de asignaturas.

19 Idem. Pág. 8
20 Op. cit.
21 Loría Meneses, Rodolfo. Profesor investigación realizada en el Colegio San Luis Gonzaga, Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica [UNED], modalidad tesis, presentado y aprobado en el año 2012.

- Permitir a los y las estudiantes de onceavo año, presentar las Pruebas Nacionales de las materias aprobadas.
- Implementar cursos de verano para una real nivelación como una alternativa.
- Suspender el curso normal en octubre y nivelar en noviembre y mediados de diciembre como otra alternativa.
- Abrir las posibilidades de las convocatorias.
- Coordinar capacitaciones para los y las funcionarias en cuanto al tema.
- Velar por que los estudiantes de primer ingreso presenten como requisito los 13 años cumplidos o próximos a cumplirlos.
- Realizar una evaluación a la norma con respecto a los requisitos en cuanto al currículum.
- Trabajar los efectos de identidad y pertenencia hacia los respectivos grupos.
- Informar y orientar a los estudiantes y padres de familia sujetos al sistema.
- Coordinar asesorías y capacitaciones para el personal docente.

El MEP analiza el documento *Consideraciones respecto a las Normas Reguladoras de la Promoción y Repitencia dentro del Sistema Educativo Público Costarricense* del 2011.[22]

En el 2013 se dictó una reforma al Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes[23], en lo referente a los estudiantes que reprueban en una sola materia. La medida consiste en que si un estudiante se queda en una materia en la última convocatoria, tiene derecho a participar en una estrategia de promoción que puede consistir en la realización de pruebas, tareas o bien un trabajo específico cumpliendo ciertos requisitos, como por ejemplo, la o el estudiante debe de haber asistido al menos al 80% de las lecciones. Esta medida se considera adecuada pero no suficiente, ya que deben diseñarse otras acciones para que la reforma en promoción y repitencia, rinda los frutos esperados.

Se tiene conocimiento que distintas organizaciones gremiales, entre ellas la ANDE, se han pronunciado en torno a la reforma y han señalado que el sistema ha traído más perjuicios que beneficios, pues continúa la deserción y repitencia en los colegios[24].

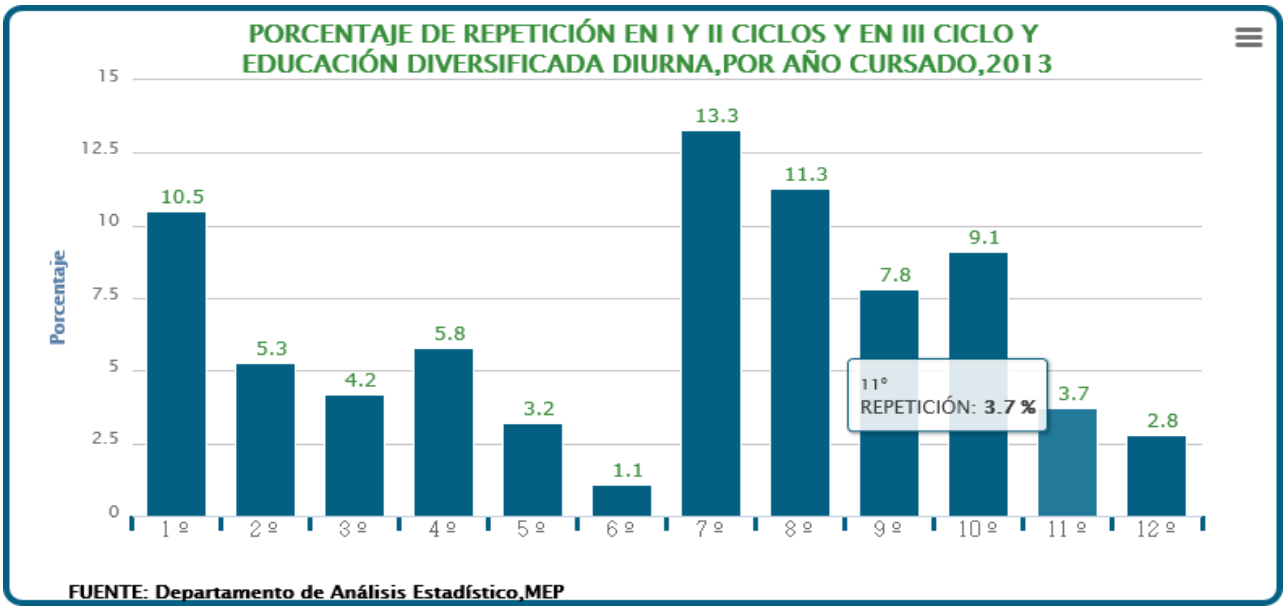
Los siguientes cuadros muestran los últimos datos sobre repitencia y deserción, suministrados por el Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública:

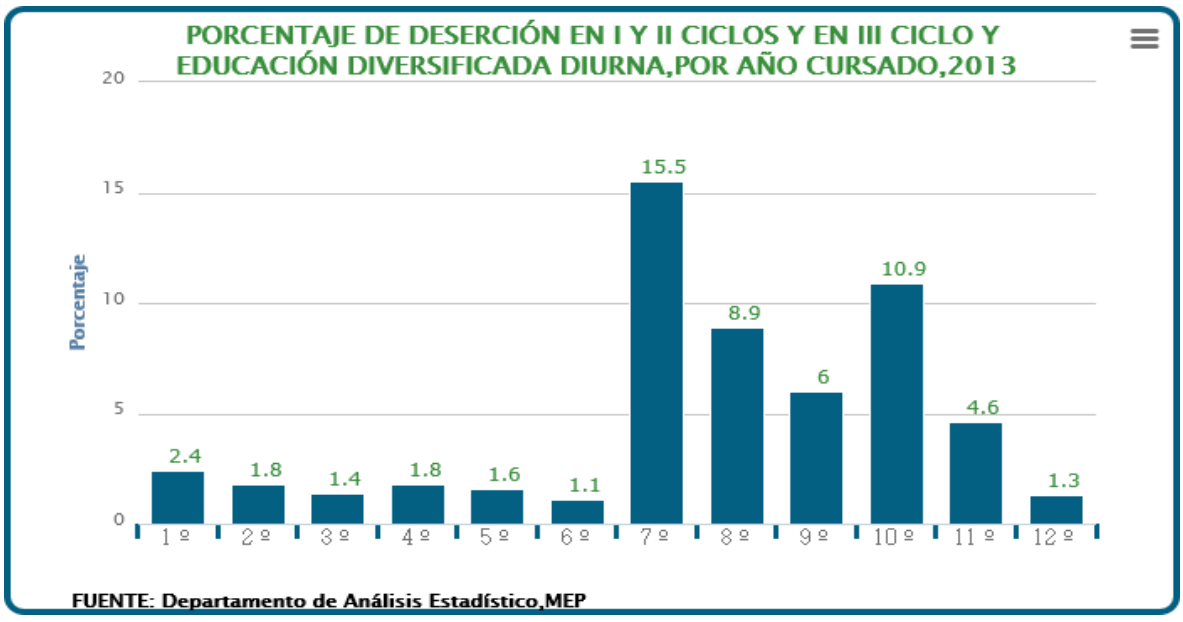
22 El MEP ha planteado: *"generar espacios y actividades para esos tiempos libres que ahora serán normales en los colegios; generar procesos de formación de identidad individual y colectiva en un entorno colegial distinto. El fomento de grupos de estudio, de actividades culturales y artísticas, de conversatorios, de participación en proyectos... en fin, espacios educativos que van más allá de las asignaturas. En este sentido, es importante considerar también la propuesta de modificación del calendario escolar que se discute en estos momentos, y que busca adecuar los períodos de vacaciones al esquema trimestral en que está organizado el curso lectivo.* Pero sobre todo, que propone mecanismos de recuperación y ampliación trimestral que permitan a los estudiantes rezagados ir recuperando al menos parte de ese rezago durante el propio curso lectivo, y no esperar a la convocatoria anual de ampliación. *Esto podría contribuir a reducir el fracaso y la repitencia; pero, al contemplar también la realización de la convocatoria anual de aplazados al final del curso lectivo y no al principio del próximo, como se establece actualmente, contribuiría de igual forma a facilitar la organización de los horarios y los grupos en los centros educativos".*

23 Gaceta N°18 del 25 de enero de 2013.

24 http://www.ande.cr/noticias-detalles.php?id=Njk0 publicación realizada el 29 de abril de 2013.

Repitencia.





En el Capítulo III del Estado de la Educación Costarricense (2013), en relación con la Exclusión Educativa, se indica lo siguiente"*…Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, la exclusión de estudiantes del sistema educativo es un problema persistente, sobre todo en secundaria. Entre 2010 y 2012 la variable "deserción en secundaria" calculada por el MEP pasó de 10,2% a 10,7% a nivel nacional, porcentaje similar al registrado a inicios del siglo XXI. La exclusión sigue siendo particularmente elevada en séptimo año; en 2012 ascendió a 16,7%..."*

Las acciones que se adopten para mejorar el sistema actual de promoción y repitencia deberían considerar las opiniones de estudiantes, profesores, directores, padres y madres de familia; quienes a seis años de implementada la reforma, pueden evaluar y analizar con criterios claros

basados en la experiencia, las mejoras que deberían adoptarse. Asimismo, la Defensoría plantea las siguientes consideraciones a fin de que sean tomadas en cuenta:

1. Las y los estudiantes deben tener la posibilidad de matricular las materias en las que reprobaron y la totalidad de materias del nivel inmediato superior. No es conveniente que el estudiante se retrase en su avance educativo, por un asunto de organización interna o de formulación de horarios en el colegio. Tal y como está planteada la reforma, se vislumbra como una posibilidad el adelantamiento de materias, en tanto no se presenten choques de horarios con las materias a repetir. En la actualidad hay casos muy complejos de estudiantes que están cursando tres o más niveles. Se debe ser más riguroso en la adecuada elaboración de horarios por parte de las autoridades del Centro Educativo, apertura de secciones por nivel y nombramiento del personal que se requiera, de manera que se lleven a cabo todas las acciones necesarias para que el estudiante curse las materias que reprueba y todas las del nivel inmediato superior que no sean requisito de las que repite.
2. Las autoridades del centro educativo deben promover la pertenencia a un grupo y la relación con sus pares, tan necesaria en la adolescencia, esto debería ser una prioridad en la toma de decisiones. Por ejemplo, el hecho de que un estudiante esté formalmente en octavo, debido a que reprobó una materia, en la práctica el mayor tiempo lo comparte con estudiantes de noveno, por lo que debe promoverse la pertenencia a ese nivel.
3. Cuando exista un choque de horarios, se debería considerar la necesidad de ampliar a dos materias, la reforma del año 2011 que permite que estudiantes que reprobaron una materia en primera y segunda convocatoria, o bien puedan hacer un trabajo o proyecto diseñado por el colegio. En caso de que sean dos materias, se podría explorar la posibilidad de realizar pruebas estandarizadas a inicio del primer trimestre, las cuales podrían ser organizadas y coordinadas por la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad. Para ello, debe considerarse también la posibilidad de que las convocatorias internas, se lleven a cabo durante el curso lectivo anterior; a saber, mediados o finales de noviembre la primera convocatoria, mediados de diciembre la segunda, de manera que las estandarizadas las pueda realizar en enero.
4. Analizar los casos que se dan actualmente de estudiantes que cursan materias de dos, tres o más niveles y siguen debiendo materias de los niveles más bajos, procurando encontrar alternativas de avance en estos casos. En la práctica, las y los estudiantes refieren que por más materias que adelante, no hay estímulo para continuar en el sistema al saber que a pesar de llevar materias de décimo o undécimo, siguen siendo estudiantes de sétimo u octavo y que deben cursar cuatro o más años. Este panorama se hace más difícil, si el estudiante no logra crear lazos de pertenencia, por estar en varios niveles a la vez, además de los espacios de tiempo libre que se dan en su horario. Es preocupante además que un estudiante que debe materias de varios niveles, cuando curse las últimas materias, puede tener un rezago importante en las materias que previamente ganó, y colocarlo en situación de desventaja a la hora de hacer las Pruebas de Bachillerato. Una propuesta que si bien no resuelve el asunto principal, puede ser que se le permita cursar de oyente las materias que ya ganó de niveles superiores, así como cursos de refrescamiento.
5. Evaluar la reforma tomando en cuenta los resultados actuales, los problemas presentados, los aciertos obtenidos e involucrar a todos los actores para la adopción de medidas eficaces

y oportunas que permitan reforzar el sistema de promoción repitencia.

6. Hacer un análisis que permita determinar si el sistema actual de evaluación, tal y como está concebido, fortalece o debilita las reformas implementadas en materia de promoción y repitencia. En este sentido, nos referimos expresamente a analizar si se cumple en la práctica con el concepto de evaluación de los aprendizajes concebido como un proceso de emisión de juicios de valor que realiza el docente, con base en mediciones y descripciones cualitativas y cuantitativas para mejorar los procesos de enseñanza y de aprendizaje, y adjudicar las calificaciones de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes, desde su función diagnóstica, formativa y sumativa. Se debe tomar en cuenta además, la pertinencia de reforzar la evaluación de contenidos por trimestres, mediante la aplicación de exámenes y en forma sumativa; o bien, la evaluación por logros, resultados y alcance de objetivos.

Consideraciones finales

1. Como se ha venido señalando en los Informes Anuales de la Defensoría, la reforma a la política general de promoción y repitencia cuenta con una serie de aciertos; se da un cambio en la ponderación de las notas trimestrales, de manera que los y las estudiantes no se queden por las notas del tercer trimestre; se separa la evolución académica de la nota de conducta y se aumentan a cuatro las asignaturas para presentar en exámenes de ampliación.
2. En cuanto a la posibilidad de que los estudiantes no repitan todo el año, sino que cursen las materias que reprueban, la Defensoría ha sido cautelosa en cuanto a su pertinencia y ha optado por esperar a ver los resultados que la reforma arroja. No obstante, desde el año 2008, se señalaron al MEP una serie de situaciones que podrían presentarse y que de no corregirse a tiempo, podrían generar mayor perjuicio que beneficio, como lo eran: choque de horarios a la hora de organizar las materias que debe de repetir, lo que podría ocasionar que ya no solo debiera cursar materias que aplazó sino además las que por horario no pudo matricular y deba arrastrar. Dicha situación dificultaría su avance y los podría eventualmente forzar a desertar del sistema. Problemas de infraestructura o nombramiento de personal docente ante la eventualidad de conformar más grupos de cada nivel. La necesidad de considerar la aplicación de alternativas que faciliten la aprobación de materias pendientes, entre ellas cursos por tutoría, exámenes por suficiencia; facilidades para el avance al nivel inmediato superior, y presentar por suficiencia estas materias.
3. El MEP ha reconocido que sobre la reforma de adelanto de materias se presentan una serie de situaciones que de no ser abordadas en forma oportuna y adecuada, dificultan el avance en el proceso educativo de las y los estudiantes de secundaria. Al respecto, se señaló en el Informe del 2011, sobre las consideraciones a las normas reguladoras en este campo, del Sistema Educativo Público Costarricense, que y medidas de apoyo a los estudiantes repitentes y rezagados, y su reforma ha avanzado muy poco.
4. Si bien el Ministerio propuso modificar el calendario escolar, adecuando el sistema de vacaciones al sistema de trimestralización y proponiendo mecanismos de recuperación y ampliación trimestral que permitiría a los estudiantes rezagados ir recuperando parte del rezago durante el propio curso lectivo y no esperar a la convocatoria anual de ampliación, esta propuesta no fue acogida, pero tampoco se avanzó en la discusión y adopción de otras posibilidades. Se puede decir que la reforma realizada en el 2013 para estudiantes que repiten una sola materia, si bien es un paso en este sentido, no es suficiente. Es por ello, que

urge que el Ministerio de Educación, evalúe, analice y tome en cuenta a todos los actores del proceso en la elaboración e implementación inmediata de medidas que fortalezcan la aplicación oportuna y adecuada de las normas de promoción y repitencia.

5. Esta Defensoría considera que el hecho de no haberse desarrollado un proceso paulatino y sistemático en las medidas de apoyo a la población repitentes y rezagados, ha profundizado y agravado los problemas administrativos en el Centro Educativo y no ha resuelto el avance y promoción de las y los estudiantes.
6. A seis años de esta reforma, el MEP debería contar con una evaluación sistemática y continua de resultados que permita medir su efectividad; así como las dificultades de los actores del proceso: directores, docentes, estudiantes, madres y padres de familia.
7. El Ministerio puede considerar dentro de las medidas de apoyo a estudiantes las siguientes:
   - Garantizar a las y los estudiantes la matrícula no solo en las que reprobó, sino que en la totalidad de materias del nivel inmediato superior, de manera que su retraso en el avance educativo no obedezca a un asunto de organización interna o de formulación de horarios en el colegio.
   - Promover, la pertenencia a un grupo y la relación con sus pares, tan necesaria en la adolescencia.
   - Considerar la necesidad de ampliar a dos materias, la reforma del año 2011 que permite que estudiantes que reprobaron una materia en primera y segunda convocatoria, puedan hacer un trabajo o proyecto diseñado por el colegio. O bien, en caso de que sean dos o tres materias, permitir la realización de pruebas estandarizadas a inicio del primer trimestre. Pruebas que podrían ser organizadas y coordinadas por la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad. En en el caso de la estudiante que lleva materias en todos los niveles incluido quinto año, pero formalmente estaba en sétimo porque aún debe una materia de ese nivel, es incorrecto que se dejaravanzar producto de un error administrativo.[25]
   - Analizar los casos que se dan actualmente de estudiantes que cursan materias de dos, tres o más niveles y siguen reprobados en uno de los primeros niveles, procurando encontrar alternativas de avance en estos casos.
   - Propiciar alternativas para evitar el rezago educativo en algunas materias, permitiendo cursar de oyente las materias que ya ganó de niveles superiores, así como cursos de refrescamiento previo a las pruebas de bachillerato.
   - Llevar a cabo un análisis detallado, que permita determinar si el sistema actual de Evaluación de los Aprendizajes, tal y como está concebido, fortalece o debilita el sistema de promoción y repitencia promovido por la reforma. Entre otros aspectos, se podría analizar la pertinencia de la evaluación de contenidos mediante exámenes o por resultados y alcance de objetivos.

25 Informe Final con recomendaciones de fecha lunes 25 de noviembre de 2013, oficio 15052-2013, expediente 117795-2013-SI presentado por la señora H.C.V. Se recibió como respuesta el oficio DMS-0117-02-2014, de fecha 04 de febrero de 2014, suscrito por el señor Leonardo Garnier Rímolo. En virtud de no responder a lo solicitado por esta Defensoría, se le pidió referirse a las recomendaciones enviadas.

La Defensoría recomendó al MEP y al Consejo Superior de Educación:

1. Llevar a cabo una evaluación sistemática y continua de resultados que tome en cuenta los efectos obtenidos, los inconvenientes presentados, los aciertos detectados y las opiniones de todas las partes involucradas, a fin de medir la efectividad de la reforma; y tomar acciones concretas para mejorar el sistema de promoción y repitencia. Informar a esta Defensoría, fecha, etapas y plazos de ejecución; responsables de llevarla a cabo, así como remitir a esta Defensoría el informe de los resultados y avances de la evaluación.
2. Informar a esta Defensoría, cuáles serán las medidas de apoyo a estudiantes repitentes y rezagados que serán implementadas, en forma inmediata, así como las que se puedan implementar a mediano y largo plazo, tendientes a cumplir con lo establecido en la Reforma de la Promoción y Repitencia , segun Decreto 34886-MEP de noviembre del 2008, así como con la normativa que promueve la inclusión educativa y la reducción de los niveles de deserción y repitencia.
3. Adicionalmente a lo recomendado, se solicitó al Ministerio para ampliar la información, remitir en un plazo no mayor a dos meses, la siguiente información:
    - Número de estudiantes matriculados en secundaria en el curso lectivo 2014, reprobados en una, dos, tres y más materias, por modalidad educativa y por centro educativo.
    - Número de estudiantes que cursan uno, dos, tres, o más niveles, por modalidad educativa y por centro educativo.
    - Número de estudiantes que reprobaron una materia y a la que se les aplicó la reforma del 2011, así como sus resultados, por modalidad educativa y por centro educativo.
    - Número de estudiantes que no pudieron matricular materias de nivel inmediato superior por problemas de horario u otra causa de organización por modalidad educativa y por centro educativo.

Sobre estas recomendaciones, se está a la espera de la respuesta que brindará el Ministerio de Educación Pública.

Acceso a la Educación Especia: Si bien la Defensoría, se ha referido a este tema en Informes Anuales anteriores, se considera necesario retomar lo planteador, respecto de una de las quejas recurrentes que han propiciado la presentación de al menos tres recursos de Amparo ante la Sala Constitucional durante el 2013 y 201426. Nos referimos a las medidas que se adoptan por parte del MEP para que estudiantes con necesidades especiales puedan tener acceso a la educación en igualdad de oportunidades.

Uno de los casos tramitados es el de dos adolescentes, con trastorno de autismo y síndrome de Down, que intentaron ingresar al Colegio Técnico Profesional de Monteverde sin éxito. La Defensoría solicitó los informes correspondientes ante la negativa de abrir un código de educación especial en ese centro educativo. Las respuestas recibidas referían a que no se cumplía con el número mínimo de estudiantes para la apertura, así como razones de índole presupuestaria. Al respecto, se indicó *'(…) el código solicitado no procede porque según el Manual de Normas y Procedimientos para el Manejo Técnico y Administrativo de los Servicios Educativos para los Estudiantes de III y IV Ciclo de Educación Especial en Colegios Técnicos y Académicos, la edad de los estudiantes es de 14 años y de la lista que se presenta solo tres de los dieciséis casos podrían*

26 Expedientes 127486-2013-SI, 122433-2013-SI y 149819-2014-SI.

ingresar, por lo cual no se contaría con el mínimo de matrícula para la apertura de un servicio de III ciclo de educación especial(…) El análisis respectivo para la apertura de dicho código es factible siempre y cuando se facilite toda la información y que ésta cumpla con lo establecido en la Normativa vigente de Educación Especial, así como las consideraciones presupuestarias propias de este ministerio…" [27]

En virtud de ello, se presentó un Recurso de Amparo, que fue declarado con lugar mediante resolución N° 2013-13228 de octubre de 2013, ordenando que de inmediato se autorizara el código necesario para que en el Colegio en mención se brinden los servicios de apoyo de educación especial que requieran los amparados. En atención a esa resolución y al informe final que emitió la Defensoría, a finales de 2013 y durante este año 2014, los dos estudiantes se incorporarán como alumnos del Colegio, al contar con el código de Educación Especial.

La Sala Constitucional declaró con lugar otro recurso de Amparo, a favor de siete estudiantes que solicitaron que se les diera clases en un aula integrada en la Especialidad de Retardo Mental, en la Escuela Salustio Camacho Muñoz, ubicada en Zarcero. La apertura de este servicio de Educación Especial fue denegada por parte de la Dirección de Planificación Institucional -Departamento de Formulación Presupuestaria del MEP- indicando que por lineamientos administrativos, se requería de 10 estudiantes. Otros de los expedientes tramitados tienen que ver con la negativa de nombrar un código itinerante de trastornos emocionales y de conducta aduciendo razones presupuestarias, el recurso fue acogido para estudio el 29 de abril de 2014 y actualmente está en trámite.

Además de las razones ya expuestas para la no asignación de códigos por número de estudiantes y asuntos presupuestarios, mediante Oficio DPI-DFP-2959-2011 dirigido a Directores Regionales, Asesores Supervisores de Educación Preescolar y de Educación Especial, suscrito por el Jefe de Formulación Presupuestaria, se informó que para el Curso Lectivo 2012:*"(…) no se estarían aprobando nuevos servicios, incluyendo para las ofertas de Educación preescolar y Educación Especial. (…)"*

Por último en el Oficio DVM-PICR-706-2012 de julio del 2013, Viceministro de Educación, indicó que la Dirección de Planificación y el Departamento de Formulación Presupuestaria, han comunicado a las Direcciones Regionales de Educación las limitaciones presupuestarias existentes, indicando que el código es factible siempre y cuando cumpla con las consideraciones presupuestarias propias del MEP. Esta posición contradice lo señalado en el artículo 4 del Código de Niñez y Adolescencia, el cual establece que de conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención de los Derechos del Niño y leyes conexas garantizan a las personas menores de edad, el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones establecidas y no puede desconocer el derecho de cada estudiante a que se le garantice, no sólo el acceso a la educación sino a la calidad de ésta, sin que se aleguen limitaciones en cuanto a la cantidad de estudiantes.

Cabe destacar que el MEP, por medio de sus Departamentos de Estudios y Programación Presupuestaria, de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativa, no adjuntó en su respuesta la justificación técnica de por qué es necesario contar con una matrícula mínima de alumnos para hacerlos acreedores a la asignación de un código de la naturaleza descrita, lo que a nuestro juicio transgrede y lesiona el derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad.

27 Oficio D.R.E.PAPEE-0024-2013, de fecha nueve de julio de 2013, suscrito por la señora Haideé Quirós Sánchez, de la Dirección Regional.

Las autoridades del MEP vienen poniendo desde hace varios años, la restricción presupuestaria como razón para no proceder conforme a las legítimas pretensiones de las y los muchachos; específicamente se citó que mediante oficio DPI-2230-2010 de setiembre del 2010, el Director de Planificación Institucional de ese Ministerio comunicó a los Directores Regionales que *'debido a la situación presupuestaria que enfrentaban no se autorizan para ese y el próximo curso lectivo nuevos servicios de Preescolar ni de Educación Especial'.*

Con base en lo anterior, la Defensoría recomendó:

- Cumplir con lo ordenado por la Sala Constitucional y se informe de lo actuado a esta Defensoría.
- Que el Ministro y Presidente del Consejo Superior de Educación, el Director de Planificación Institucional y el Jefe del Departamento de Estudios y Programación Presupuestaria, División de Planeamiento y Desarrollo Educativo; todos del MEP; tomen las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto en el artículo 4 del Código de Niñez y Adolescencia, y no se invoquen razones presupuestarias para desatender las obligaciones que establece dicho instrumento, específicamente en lo relativo a garantizar el derecho a la Educación Inclusiva de calidad de las personas con discapacidad, de manera tal que no se establezcan restricciones para brindar los apoyos y recursos necesarios, entendiéndose por apoyos a los procesos, procedimientos, estrategias, metodologías y personal que el centro educativo común ofrece y/o requiere.
- Que a la luz de las resoluciones de la Sala Constitucional y de los instrumentos internacionales y nacionales en materia de derechos humanos, se revise *el Manual de Normas y Procedimientos para el Manejo Técnico y Administrativo de los Servicios Educativos para los estudiantes de III y IV ciclo de Educación Especial en Colegios Técnicos y Académicos y el documento de Normas y Procedimientos para la autorización de Nuevos Servicios y Asignación de Lecciones a Servicios ya Existentes de Educación Especial, emanada por la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, MEP-2003* el cual faculta al MEP a establecer edades y cuotas de estudiantes para la apertura de códigos y se modifique de tal manera que facilite la incorporación de las personas con discapacidad en el sistema educativo.
- Que en atención al derecho que tienen las personas con discapacidad a recibir una educación de calidad y una inclusión real y efectiva en el proceso educativo, se rinda un informe de las acciones que el MEP ha venido desarrollando para garantizar el derecho a una Educación Inclusiva de calidad, así como informar de sus avances en esta materia.

Si bien se ha logrado que el MEP nombre los códigos de enseñanza especial por la ordenanza de la Sala Constitucional, se está a la espera de la respuesta de lo solicitado en los puntos del 2 al 4.

Subsistema de Educación Indígena

Desde hace varios años se da seguimiento a las acciones emprendidas para garantizar el derecho a la educación de las personas indígenas menores de edad. Se atienden denuncias relacionadas con el desempeño académico y administrativo en los centros en todos los Territorios Indígenas del país. Tal y como se señaló en el Informe Anual 2012-2013, se realizó una investigación general, a partir de los casos atendidos, investigación que se tramitó bajo el número de expediente N° 99378-2012.

Merece destacarse que con el MEP, se realizaron múltiples gestiones tendientes a garantizar la efectividad de la implementación del Subsistema de Educación Indígena (creado mediante Decreto 22072-MEP de febrero de 1993), y cuyo objetivo general buscaba (…) "*desarrollar progresivamente una educación bilingüe y bicultural de las Reservas Indígenas oficialmente reconocidas* (…)".

Si bien ese Decreto establecía regulaciones sobre el funcionamiento del Subsistema, adolecía de mecanismos de participación, estructura y procedimientos que permitieran su efectiva implementación y por lo tanto, limitaban ejercer adecuadamente el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas. Fue así como desde el año 2006, la Defensoría emitió un informe final con recomendaciones con el fin de promover su modificación y que se incorporara de manera operativa lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

A partir del año 2009, el Ministerio inicia un proceso de consultas y modificaciones a ese Decreto. El Decreto No. 36451-MEP establece funciones curriculares, sociolingüísticas y socioculturales del Departamento de Educación Intercultural, en la Dirección de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación Pública.

Una reforma al Decreto Ejecutivo 37801-MEP, de julio del 2013 y en sus Considerandos establece que la "*educación indígena sea una educación especializada, centrada en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas a preservar sus identidades en términos lingüísticos y sus vínculos naturales con su cosmovisión y expresiones culturales, económicas y sociales".*

Con este segundo Decreto se definieron los siguientes objetivos para el Subsistema de Educación Indígena:

- "… Preservar los idiomas indígenas que aún existen.
- Divulgar los derechos y obligaciones de los Pueblos Indígenas.
- Articular los conocimientos universales, nacionales, regionales y locales en los planes y programas.
- Promover el diálogo intercultural.
- Facilitar los recursos curriculares, pedagógicos y financieros para cumplir del derecho a la educación.
- Velar por la calidad de los servicios educativos en términos de equidad en el acceso, resultados en términos de rendimiento académico, buen trato entre profesores y estudiantes, respeto y cumplimiento de los derechos humanos.
- Promover y facilitar la formación de educadores originarios de las comunidades y pueblos indígenas y su participación en la formulación y ejecución de los programas de estudio.
- Promover la creación de instituciones educativas propias de los Pueblos Indígenas.
- Promover el acceso universal de la población indígena a la Educación en todos los ciclos y niveles en que está organizado el Sistema Educativo Costarricense y a las modalidades educativas disponibles que mejor se adapten a sus necesidades socioculturales.
- Responder a las necesidades socioeconómicas y culturales de los pueblos indígenas, abarcando su historia, conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones de carácter material y espiritual.

- Producir materiales educativos para el Sistema Educativo, orientados a sensibilizar y capacitar a todos los sectores de la comunidad nacional y especialmente los que estén en contacto más directo con los pueblos indígenas, con el fin de eliminar los prejuicios con respecto a estos pueblos."[28]

Gestión del recurso humano para centros educativos en Territorios Indígenas: Es importante indicar que el proceso de consultas y formulación técnica, coordinado entre el MEP y la Servicio Civil, permitió que a partir de setiembre del 2013 se cuente, dentro del Manual de Puestos del Servicio Civil, con clases de puestos contextualizados para la Educación Indígena.

Con la emisión del Decreto No. 37801-MEP se estableció que el personal que labora en centros educativos indígenas (profesionales no educadores y servicios generales), deben ser indígenas hablantes. En el caso del personal docente, técnico docente y administrativo docente (Título Segundo del Estatuto del Servicio Civil), deben cumplir los siguientes requisitos:

- De preescolar hasta la conclusión del segundo ciclo, deben ser indígenas hablantes de su lengua.
- En tercer ciclo y en la educación diversificada, técnica y adultos se permite la contratación de personal externo a las comunidades, en el tanto cuente con capacitación y conozca la cultura de la comunidad en que laborará.

Como parte del fortalecimiento del Subsistema de Educación Indígena, se creó la Unidad de Educación Indígena de la Dirección de Recursos Humanos del MEP, que se encarga de realizar los nombramientos del personal incluido en el Decreto, tomando en cuenta los criterios y regulaciones de Servicio Civil y conciliándolos con los derechos de las comunidades indígenas. Se destaca la propuesta de constitución de los Consejos Locales de Educación Indígena y del Consejo Consultivo Nacional de Educación Indígena.

Otro aspecto en el que se ha llamado la atención, se refiere a la formación y capacitación profesional del personal que trabaja en los centros educativos indígenas. En este sentido, el MEP ha indicado que han promovido convenios interinstitucionales para propiciar el estudio de carreras universitarias en docencia y administración educativa, entre jóvenes indígenas.

Dentro de los avances para atender adecuadamente las demandas de la población indígena en edad escolar, está la creación de una Dirección Regional de Educación Indígena (Sulá), y las seis Direcciones Regionales de Educación Mixtas (Coto, Grande de Térraba, Zona Norte, Puriscal, Turrialba, Nicoya) .

Programas académicos con pertinencia cultural en Territorios Indígenas: En cuanto a programas académicos con pertinencia cultural, el Departamento de Educación Intercultural de la Dirección de Desarrollo Curricular, específicamente la Unidad de Educación Indígena, realiza acciones para cumplir los objetivos del Subsistema de Educación Indígena creado mediante el Decreto 22072 y reformado por el Decreto N°37801, entre otras:

- Elaboración y capacitación del módulo indígena con orientaciones sobre las ocho culturas de los pueblos indígenas en Costa Rica (filosofía, espiritualidad, cosmovisión, idioma, tierra y territorio.

28 Ministerio de Educación Pública. *"La educación subversiva: Atreverse a Construir el país que queremos"*. Memoria Institucional 2006-2014, página 114.

- Revitalización de las lenguas indígenas cabécar, brunca y Térraba.
- En el marco del Préstamo con el Banco Mundial, se realizó una grabación con expresiones musicales Bribrís y Cabécares, así como la guía metodológica Sa ña Yuwo Siwana (estudiemos Cabécar para primer grado).
- En el año 2013, el Departamento de Educación Intercultural realizó talleres para la reconstrucción de una educación con pertinencia cultural.
- Además, se produjeron libros de textos contextualizados para la enseñanza del inglés en tercer ciclo en las secundarias.

En el marco del cumplimiento del Decreto que crea el Subsistema de Educación Indígena, el MEP indica, en oficio DM-0575-04-14 de abril del 2014, que han realizado las siguientes acciones:

a. "… En el territorio indígena de Salitre se está trabajando en una propuesta para el fortalecimiento del currículo nacional básico, los saberes y conocimientos propios de los pueblos bribris.

b. El pueblo bribrí mantiene su idioma y transmite su historia mediante la oralidad. Estas historias contienen la base de la filosofía, la espiritualidad y las normas de convivencia. La estructura tradicional del pueblo bribrí de Salitre, se ve amenazada con extinguirse, debido a la aculturación que ha sufrido la población. En este sentido, la educación pública por muchos años, afectó negativamente y por eso se desea revertir el papel de la educación actual hacia una educación pertinente, que satisfaga la realidad de los educandos.

c. El convivio Íes sa' sérke es una iniciativa de los docentes que trabajan en las instituciones educativas, con el propósito de aplicar una educación contextualizada y de esta manera fortalecer la cultura, en donde se aprende aspectos propios de la cultura a partir de la experiencia, basándose en el artículo 15 del Convenio 169 OIT "Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos". Es un esfuerzo del personal docente por hacer valer este derecho y cumplir los siguientes objetivos:

- *Poner en práctica las tradiciones de la cultura bribrí para revitalizar la identidad indígena en toda la población del territorio.*
- *Transmitir conocimientos de la cultura bribrí a las nuevas generaciones mediante las prácticas ancestrales y los saberes tradicionales.*
- *Valorar las formas tradicionales de organización social; el conocimiento sobre la medicina, el arte, el ambiente, la naturaleza y la historia.*
- *Fortalecer la educación de la niñez y juventud del Salitre partiendo del conocimiento de la cultura propia y de las formas tradicionales de aprendizaje.*

d. En coordinación con el Equipo Técnico de la Dirección Regional Sulá, se está construyendo un documento de Política Educativa Indígena para la contextualización de la Política Educativa y los Programas de Estudios en todos los niveles y modalidades según los intereses y necesidades de los pueblos originarios, así como la inserción de sus valores culturales ancestrales en el currículo nacional para ser presentado a las autoridades competentes.

e. La Región Educativa Grande del Térraba ha comprometido su participación en la elaboración de una estrategia para contextualizar los planes y programas de estudio. Al respecto,

mantiene coordinación con los Consejos Locales de Educación y las Asociaciones de Desarrollo Integral de los 7 territorios indígenas de la zona.

f. Desarrollo de investigación de campo para recoger las voces de todos los actores educativos en los territorios indígenas como insumos esenciales para iniciar procesos de contextualización curricular en las asignaturas del Currículo Nacional Básico.

Se realizan reuniones con autoridades universitarias de la UNA y UCR para tratar de incidir en reformas en los planes de estudio de los programas de formación de docentes. Algunas de estas jornadas de trabajo han contribuido a que las universidades modifiquen los planes de estudio en programas de formación de docentes que se están desarrollando en Turrialba, Ciudad Neilly y San Vito.

Coordinación con la Universidad Nacional para la formación académica de docentes ngäbes actualmente en Licenciatura en I y II ciclos de Educación General Básica.

La Dirección Regional de Educación Grande del Térraba apoyó la conformación de dos grupos de formación de maestro con la UNA. Además coordina con los Consejos Locales de Educación de los Territorios Indígenas recomendaciones para mejorar el acceso y la oferta universitaria para las poblaciones indígenas. Estas recomendaciones serán dirigidas a CONARE para el respectivo análisis."

Infraestructura Educativa en Territorios Indígenas: Se tiene conocimiento de la inversión que ha realizado el Estado para contar con más infraestructura educativa en los siguientes Territorios Indígenas: Cabecar Tayní; Bribri Talamanca; Cabécar Bajo Chirripó; Teribe Térraba; Ngöbe-Buglé Coto Brus; Bribri Cabagra; Bribri Salitre; Ngöbe-Buglé Abrojo Montezuma; Boruca y Curré; Bribri Keköldi.

Particularmente y por intervenciones realizadas por esta Defensoría de los Habitantes, se tiene conocimiento de los proyectos ejecutados en el Liceo de Sepecue y el de Térraba, lo que permitió que al día de hoy día se cuente con nueva infraestructura contextualizada a la comunidad.

Transferencias Monetarias de FONABE para estudiantes indígenas: En relación con este tema y las medidas especiales destinadas a los Pueblos Indígenas, el MEP informó que la Junta Directiva del FONABE, mediante Acuerdo N° 261-2013, solicitó la conformación de un equipo interdisciplinario para el análisis del Decreto Ejecutivo 37801-MEP y la revisión de los procedimientos para otorgar becas dirigidas a estudiantes indígenas. En virtud de lo anterior, esta Defensoría continuará dándole seguimiento a las acciones que se encuentra realizando FONABE con respecto a la gestión de las becas, adaptación de formularios y requisitos, el procedimiento especial para el trámite de becas, así como las capacitaciones que se brinden a los Comités de Becas.

Cobros por matrícula en centros educativos indígenas: Respecto a uno de los hallazgos y quejas recurrentes que se presentan en materia de educación indígena, se encuentra el cobro de matrícula. SE conoce que en muchos centros educativos y en algunos casos, de manera informal, se condiciona la matrícula al pago de una cantidad de dinero, lo que implica en algunas situaciones, una manera de expulsión del sistema educativo. Sobre este tema, informa el Ministerio que el Director de la Secretaría Técnica de Coordinación Regional emitió el oficio STCR-0631-12-13, dirigido a los Directores Regionales de Educación y les recuerda que no es posible condicionar la

matrícula de los estudiantes al pago de una determinada suma de dinero ni a la adquisición de eventuales seguros estudiantiles.

Educación Privada sigue siendo una deuda pendiente

En los últimos 20 años, la Defensoría viene señalando, la imperativa necesidad de regular mediante una ley, la educación privada; hace evidente su preocupación por la forma tan limitada en el MEP ha interpretado los alcances de la función de inspección de centros educativos privados, circunscribiéndola no solo a centros educativos reconocidos, sino además desconociendo algunas potestades de fiscalización, entre ellas la preventiva.

Todo ello, a pesar de que existe un deber de inspección por parte del Estado que ha sido desarrollado por la Sala Constitucional en sus últimas resoluciones y que le confiere al MEP responsabilidades que van más allá de regular la apertura de centros educativos.

En este sentido y a pesar de que el ámbito de competencia de la Defensoría está circunscrito a la actividad administrativa del sector público, desde hace muchos años, se atienden una serie de consultas y quejas que tienen que ver con el funcionamiento de los centros docentes privados, todo ello en función de la protección de los derechos de las y los estudiantes. Dicha intervención se ejecuta por medio de la solicitud de informes al MEP, a la Oficina de Centros Docentes Privados, encargada de la inspección de este tipo de instituciones educativas, al Departamento de Protección de Derechos del MEP, o en última instancia mediante la presentación de recursos de amparo a favor de la persona menor de edad involucrada.[29]

Si bien existe un reglamento, el mismo adolece de la contundencia y claridad que debe regular esta materia. Sin que exista un marco legal, las y los estudiantes se siguen exponiendo a violaciones recurrentes a sus derechos.[30]

A pesar de los señalamientos que sobre el tema se han realizado, se siguen atendiendo denuncias que ponen de manifiesto el estado de indefensión en que se encuentran actualmente los niños, niñas y adolescentes que asisten a centros educativos privados, sea o no reconocidos. Uno de los casos tramitados fue el de los estudiantes de quinto año de un centro educativo privado que realizaron las pruebas de bachillerato, las cuales posteriormente fueron anuladas, aduciéndose que el Centro Educativo no está reconocido, situación que se agrava aún más cuando se impide que las y los estudiantes menores de edad repitan las pruebas, bajo otra modalidad; así como se les desconozca el noveno año a jóvenes que no presentaron pruebas de noveno año.[31]

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

29 Expedientes 20316-05, 20316-2006, 01453-2007, 28497- 2008-5244-2010, 52901-2010,52899-2010.

30 Dentro de las quejas que han sido atendidas por esta Defensoría están las siguientes: a) Violaciones al debido proceso y derecho de defensa en la aplicación de sanciones o medidas correctivas. b) Garantías mínimas de contenido curricular y en materia de disciplina y conducta. c) Violaciones al ingreso y permanencia dentro del Centro Educativo Privado. d) Expulsión de estudiantes en el sistema educativo privado. e) Cobros desproporcionados en los aumentos en la mensualidad y matrículas. f) Retenciones de exámenes, notas de calificación, suspensión del curso lectivo por falta de pago, sin seguir debido proceso. h) Inatención o resolución tardía a las quejas presentadas por parte de padres, madres y estudiantes en la Oficina de Centros Docentes Privados. I) Inadecuado abordaje de temas como violencia, bullying, ciberbullying, sexualidad.

31 Exp. 57308-2010.

En este sentido, la Defensoría recomendó al Ministro de Educación que, de acuerdo con la Constitución Política, el voto 3550-92 de la Sala Constitucional y jurisprudencia similar, formule una propuesta de ley reguladora de la inspección estatal en la enseñanza privada, que armonice con otras propuestas que se encuentran en la corriente legislativa y la someta a conocimiento de la Asamblea Legislativa para su respectivo trámite. Asimismo, que en aras del interés superior del niño, fortalezca la labor de la Oficina de Centros Docentes Privados en su labor de inspección, de manera que se garantice el éxito educativo y permanencia de las y los estudiantes que asisten a las instituciones educativas privadas. Esta será una tarea de la nueva administración.

Derecho a la Educación y Subsidios educativos

Entre los años 2011 y 2012, la Defensoría realizó una investigación de oficio ante el aumento en la casuística correspondiente al trámite y entrega de becas, mediante la cual se evidencian una serie de situaciones que afectan el servicio que ofrece el FONABE, razón por la cual se giraron recomendaciones al MEP, al Fondo propiamente y a cada uno de los entes que lo financian. Es tomó en consideración que la población que acude a FONABE requiere, una gestión ágil y oportuna por parte de esa dependencia, debido a que se trata de un sector que por su situación socioeconómica, es referido por los centros educativos, con el fin de que se valore la posibilidad de otorgar uno o varios de los beneficios que brinda dicha entidad, entre los que se encuentran: beca regular mensual, beca de transporte, beca adolescentes madres y beca para personas con discapacidad, beca para personas menores de edad en riesgo social y estudiantes indígenas.[32]

En la etapa de seguimiento de las recomendaciones emitidas, en primera instancia se recibió un informe[33] suscrito por la Viceministerio Administrativa del MEP, en el que se comunican las acciones emprendidas por esa cartera para mejorar el desempeño del FONABE y entre los señalamientos más relevantes se encuentran:

- Los pagos de las becas iniciarán en el mes de febrero, a la vez que se comprometerá el presupuesto correspondiente con el fin de evitar problemas en los desembolsos a lo largo del año 2013.
- Se prorrogarán de manera masiva 139.074 beneficios.
- El nuevo sistema integrado de becas permite la prórroga masiva de la beca a aquellos estudiantes cumplen con los requisitos y excluye a quienes se egresan de sexto grado, de forma automática.
- El Ministerio de Educación realiza actividades de acompañamiento y apoyo al Fondo Nacional de Becas, a partir de los estudios y diagnósticos de la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.
- El MEP brinda apoyo al FONABE en materia informática así como en la presentación oportuna de y veraz de los informes de desempeño que debe presentar ante diferentes entidades.
- Se ampliaron los contratos para el centro de llamadas y la digitación de solicitudes y archivo electrónico de la documentación.
- La desconcentración de los servicios de FONABE en siete Direcciones Regionales del MEP.

32 Informe Final con Recomendaciones, Investigación de Oficio 72383-2011, oficio 05140-2012-DHR-NA.
33 Oficio DVM-A 0633-2013, de fecha 14 de febrero de 2013

- Se realiza estudio técnico para incrementar el monto de los beneficios.
- El Fondo Nacional de Becas tiene un presupuesto de cien millones de colones, financiado por el MEP para la entrega de becas por mérito personal.

La Defensoría reconoció en ese momento el apoyo del MEP para el mejoramiento de la función y el servicio que brinda el FONABE, no obstante continuó vigilante del desempeño del Fondo y, en el marco del seguimiento a las recomendaciones, se solicitó copia del informe de intervención a FONABE que realizó el mismo Ministerio[34], así como el Informe de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por este órgano de control.[35]

Por su parte, el Informe de Evaluación Administrativa ofrece una serie de recomendaciones tendientes a mejorar la gestión del Fondo de corto y mediano plazo y que tienen que ver con la gestión administrativa y estratégica, así como con aspectos de tipo legal que involucran cambios en la Ley de creación del Fondo, la relación con los comités de becas institucionales y la necesidad de atender los señalamientos de la Contraloría; la Auditoría Interna y la Defensoría.

Asimismo, en el informe de seguimiento solicitado por esta Defensoría, el FONABE señala entre otros los siguientes avances:

- Aumento y fortalecimiento en la planilla que tiene relación directa con la atención al público y gestión de becas.
- Actualización de la página electrónica, la cual permite la consulta individual de casos.
- Realización de giras de capacitación.
- Disponibilidad de medios para contactar al Fondo (Facebook, Twitter, Contact center).
- Mejoras en el servicio que brinda la plataforma de atención.
- Incremento en la cantidad de llamadas atendidas.
- La comunicación se incluye en el Plan Estratégico Institucional.

Con el propósito de facilitar la comunicación, miembros de la Junta Directiva del Fondo visitaron la Defensoría en los primeros meses del 2014 para exponer los avances en el cumplimiento de las recomendaciones, así como otros logros de su gestión, dentro de los cuales destaca la digitación de más de 46 mil expedientes pendientes de revisar y digitar, dado la afluencia de nuevas solicitudes de becas recibidas en el 2013. Como medida a tal situación, FONABE contrató a partir de noviembre de 2013, los servicios de Correos de Costa Rica S.A. y conforme al Plan de Trabajo, estimaron tener digitados y revisados los 46.000 expedientes en abril del 2014.

La Defensoría ha identificado una disminución en la casuística sobre el tema por parte de padres y madres de familia; sin embargo, han aumentado las consultas por parte de los Comités de Becas institucionales, siendo que la comunicación entre estos órganos auxiliares y el FONABE es indispensable para la efectiva ejecución de los programas de becas, por lo que se considera que es necesario prestar especial atención a la selección de quiénes los integran; la capacitación requerida y comunicación bilateral.

34 DH-DNA-0201-2013, de fecha 8 de abril de 2013
35 OFICIO N° 08993-2013-DHR –NA, de fecha 3 de julio de 2013

Derecho a la Protección Integral: Responsabilidades del PANI en el Proceso Especial de Protección

El PANI[36] es la instancia de protección especial de la niñez y la adolescencia en el país, y debe redefinir su intervención a la luz del paradigma de la protección integral en procura de garantizar en forma plena los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna, en el marco de derechos humanos y de desarrollo.

Es así como en la prestación de servicios que brinda, debe quedar atrás la concepción de un PANI limitado para intervenir sólo ante situaciones irregulares de los llamados "*menores*" (en desventaja social y abandono), pues debe ampliar su ámbito de abordaje hacia la protección integral, la defensa y garantía los derechos de la población menor de edad. Esta competencia queda claramente establecida en el marco regulatorio vigente (Ley Orgánica y el Código de la Niñez y Adolescencia), especialmente en lo que atañe al Proceso Especial de Protección, mecanismo de garantía y restitución de los derechos vulnerados. En esa integralidad de la protección, el PANI es responsable de observar no solo la normativa que le define su Ley Orgánica y el Código de la Niñez y Adolescencia, sino también toda la normativa internacional que se deriva de la Convención de los Derechos del Niño (1990), así como de otros tratados y convenciones que protegen los derechos de las personas menores de edad.

En consecuencia con esas competencias, debe asumir el liderazgo en la protección de todos los niños, niñas y adolescentes, debido a su especial condición de desarrollo. De manera especial de quienes por circunstancias particulares, demandan mayor resguardo que otros, porque sus derechos son vulnerados, asegurando la restitución de los mismos. Esto significa que el PANI debe adoptar "*medidas especiales de protección*" que permitan modificar las circunstancias adversas en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, las cuales menoscaban su desarrollo integral y pleno. Por lo tanto, la protección especial debe apuntar hacia una "*atención positiva y preferencial*" que restituya los derechos vulnerados, pues "*no se trata ya de dar beneficios a los niños, sino de acabar con los maleficios que no les dejan disfrutar de los beneficios que otros tienen.*"[37]

Las medidas que se adopten deben observar el principio del interés superior de la persona menor de edad; asegurando el respeto por sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura de un desarrollo pleno que le permita prepararse para una vida independiente y responsable. De igual manera, el principio del interés superior se debe acompañar de otros principios rectores de la protección integral, tales como el respeto a la vida, la supervivencia y el desarrollo ,la participación, la autonomía progresiva, la igualdad-no discriminación y la discriminación positiva.

En ese proceso de protección integral se debe respetar a los padres, madres o personas responsables en el ejercicio propio de sus funciones de educar y orientar apropiadamente a sus hijos e hijas, así como de brindar la protección y cuidados necesarios para su bienestar y promoción del desarrollo de sus potencialidades, para adquirir mayor independencia y responsabilidad conforme se crece; poder que pierde legitimidad cuando se ejerce en forma arbitraria, omisa y abusiva, pues se constituye en violación a los derechos de la persona menor de edad. Ante estos escena-

36 El Artículo 55 de la Constitución Política que reconoce que: "*la protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado*".

37 Gómez Da Costa, Antonio Carlos, Introducción a la Doctrina de la Protección Integral, ponencia en el contexto de elaboración del proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, 1997.

rios, se debe actuar para brindar una protección especial; siendo el PANI la institución llamada para atender esa obligación, con la colaboración de otras instituciones estatales.

Por lo tanto, en la observancia a la protección de derechos de las personas menores de edad, el PANI por normativa[38] tiene una función que ninguna otra institución del Estado costarricense puede arrogarse o sustituir y, por ende, tampoco podría declinar o delegar. Esta responsabilidad se confirma y corrobora en el proceso especial de protección en sede administrativa[39] que se le confiere a las Oficinas Locales, desde donde se debe ejercer liderazgo cuando los derechos de las personas menores de edad se vean amenazados o violentados por acción u omisión de la sociedad o del Estado, por falta, omisión o abuso de los progenitores o personas responsables, o por acciones u omisiones contra sí mismos.

El Código de la Niñez y Adolescencia señala que este proceso se puede iniciar de oficio o por denuncia que interponga cualquier persona, autoridad u organismo de derechos humanos. Luego de conocer la violación de derechos se deben investigar los hechos y dictar las medidas de protección que correspondan. El procedimiento que sigue la Oficina Local competente, debe ser sumario e informal, debe asegurar la audiencia a la persona menor de edad involucrada cuando corresponda y debe observar en todo momento el interés superior de esa persona menor de edad, privilegiando su integridad, bienestar y seguridad.

Según el CNA, las oficinas locales del PANI pueden dictar diferentes medidas de protección[40], según sean las condiciones o circunstancias que afectan el disfrute de derechos:

1. Se aplican a los niños, niñas y adolescentes para el cuido (cuidado) provisional en un recurso familiar sustituto o bien, para el resguardo-abrigo temporal en un recurso institucional público o privado. El tiempo de la medida no puede exceder los seis meses.
2. Se aplican a padres, madres o personas responsables relacionadas con el tratamiento especializado y la hospitalización, ya sea para ellos mismos o para los hijos e hijas. Medidas para la incorporación en programas oficiales o comunitarios de protección a la familia; así como para asegurar la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, entre otras.
3. Se aplican a patronos, funcionarios públicos o cualquier otra persona que viole o amenace con violar los derechos de las personas menores de edad.

Tal como se observa, las potestades jurídicas que le confiere la normativa a las oficinas locales del PANI son suficientes para asegurar la protección especial de los niños, niñas y adolescentes en sede administrativa, por que enfrentan situaciones que vulneran sus derechos.

Consideraciones de la Defensoría desde la casuística que se atiende: Dentro de este marco de competencias del PANI, la Defensoría, con preocupación y de manera recurrente, aborda en los Informes Anuales de Labores desde el año 2008 hasta la actualidad, el tema de la Protección Especial en sede administrativa. Ello como resultado del volumen de denuncias que se

38 Artículo 55 de la Constitución Política. Ley Orgánica de PANI. Código de la Niñez y la Adolescencia. Resoluciones de la Sala Constitucional (Nº 013583-2007 entre otras).

39 Artículos del 128 hasta el 140 del Código de Niñez y Adolescencia.

40 Artículo 131: *(…) en todos los casos en que no exista un pronunciamiento judicial sobre estos extremos, se tramitará mediante el proceso especial dispuesto en este apartado, lo siguiente: -La suspensión del régimen de visitas; -La suspensión del cuido, la guarda y el depósito provisional. -La suspensión provisional de la administración de bienes de los menores de edad. -Cualquier otra medida que proteja los derechos reconocidos en este Código.* Además de las medidas dispuestas en los artículos 135, 136 y 137 del Código de Niñez y Adolescencia.

tramitan anualmente contra el PANI[41], sea por parte de las y los usuarios directos de los servicios que presta, de las instituciones educativas, de salud, así como de los medios de comunicación, entre otros. De este proceso de intervención, se logran identificar algunas situaciones que preocupan a la Defensoría:

El Modelo de Gestión: A partir del año 2011, se pone en ejecución un nuevo modelo "*La Gestión de los Servicios Atencionales en las Oficinas Locales del PANI*", con lo cual se busca acatar las disposiciones de los Ejes de Atención, Defensa y Garantía, mediante la organización de las oficinas locales para optimizar y mejorar los servicios que se prestan. Con esa consigna, se establecen instrumentos de trabajo (políticas, directrices, lineamientos y protocolos entre otros) y se definen tiempos de respuesta para todas las oficinas locales. Cabe señalar que este proceso antecede a la puesta en ejecución del expediente electrónico (Info-PANI) lo que conduce hacia una modernización de la gestión institucional.

No obstante, de acuerdo con lo que la Defensoría logra conocer en el trámite de las denuncias, este modelo de gestión no es debidamente observado por las oficinas locales. Si bien existen procedimientos, protocolos y demás herramientas de control, la práctica cotidiana –actuación- de las Oficinas Locales dista mucho de su ejecución real y efectiva. También se observa que cada oficina local actúa de manera diferente –e independiente- una de otra.

Respecto de esta "autonomía", la Ley Orgánica dispone que el personal que ejerce la Representación Legal en la Oficina Local puede actuar con independencia de criterio[42]. Sin embargo, no se puede perder de vista que son dependencias institucionales que responden al mismo marco legal: preservar los derechos de las personas menores de edad cuando éstos son vulnerados, adoptar medidas para restituir el ejercicio pleno de esos derechos; asegurar el desarrollo integral y el respeto a la dignidad humana de ese grupo social. Además, existen principios rectores que no se pueden dejar de observar en la toma de decisiones y en el dictado de las medidas de protección.

En ese sentido, preocupa a la Defensoría que existan diferencias en la atención y abordaje del proceso especial de protección de las oficinas locales del PANI:

a. el dominio del enfoque de derechos humanos de la niñez y la adolescencia no es un denominador común entre los profesionales tomadores de decisión para salvaguardar el presente y futuro de un niño o niña.

b. el concepto de riesgo, la identificación de factores protectores, así como factores que vulneran derechos, varían sustancialmente y en ocasiones no responden con el principio del interés superior y los otros principios rectores de la protección integral.[43]

A partir de estas discrepancias, es importante que las autoridades del PANI revisen el proceso de capacitación y entrenamiento del personal profesional que labora en la Atención, Prevención, Protección, Promoción y Defensa de Derechos. También pareciera que la institución adolece de

41 Para efectos del presente Informe Anual se ejemplifican los años: 2010: 59 expedientes; 2011: 46 expedientes; 2012: 51 expedientes; 2013: 49 expedientes

42 Ley Orgánica del PANI (Nº 7648 del 19 de diciembre de 1996). Artículo 26.- *Representantes legales: En los lugares del territorio nacional donde la Junta Directiva autorice la creación de oficinas locales, la Presidencia Ejecutiva nombrará un representante legal, quien asumirá la representación judicial y extrajudicial del Patronato en las jurisdicciones, sin perjuicio de la representación general que ejerza el Presidente Ejecutivo.* Artículo 27.- *Requisitos: El representante legal deberá ser un profesional en Derecho y miembro activo de su colegio. Dentro de su jurisdicción, podrá actuar con independencia de criterio; pero jerárquicamente estará sujeto a la Presidencia Ejecutiva, sin perjuicio de la subordinación que la jefatura ejerza en materia administrativa.*

43 Expediente Nº55209-2010 como principal de la investigación de oficio. Se acumulan 20 Expedientes por que versan sobre hechos similares a los que motivan la apertura del expediente principal.

efectivos controles de supervisión y seguimiento por parte de las jefaturas[44] en la calidad del servicio que se presta, así como del desempeño de funciones a partir de los objetivos y metas institucionales.

Sobre este particular, la Defensoría consultó a la Oficina de Planificación del PANI, donde se informa que el proceso de Planificación relativo a los controles, la supervisión, la evaluación, la rendición de cuentas y demás herramientas atinentes, es incipiente.[45] Es hasta en los últimos tres años[46] que se cuenta con instrumentos de rendición de cuentas trimestrales que permiten acercarse a una valoración real sobre el cumplimiento anual de los Planes Operativos Institucionales (2012 y 2013 respectivamente). Un ejemplo es la puesta en funcionamiento del InfoPANI –expediente electrónico- ya que hay profesionales de oficinas locales que se resisten a utilizarlo, sin que las jefaturas recurran a la adopción de medidas disciplinarias para que se atienda esa responsabilidad. Cabe señalar que el InfoPANI como herramienta necesaria para la toma de decisiones no se ejecuta en todas las oficinas locales. Por ello la Oficina de Planificación recurre a diseñar sus propios registros y controles.

Esta situación preocupa a la Defensoría, porque persiste la ausencia de información real sobre casuística que maneja cada Oficina Local y Dirección Regional, no se puede determinar con exactitud la casuística que ingresa por primera vez, el reingreso y demás situaciones que determinen la incidencia del PANI en el proceso especial de protección, así como los cambios alcanzados en la realidad de los niños, niñas y adolescentes que se intervienen y sus familias. Pareciera que es solo mediante la revisión y estudio de los expedientes que se logra precisar la actuación e incidencia institucional, así como la carga laboral real por profesional. No contar con una herramienta de esta naturaleza limita el control, la supervisión, la evaluación y la rendición de cuentas, así como la toma de decisiones y la definición de políticas efectivas y oportunas sobre el modelo de gestión institucional.

La función protectora del PANI: En el proceso de atención de las denuncias interpuestas contra el PANI, se logra apreciar también que la institución en su función protectora, carece de un modelo de gestión que responda adecuadamente al paradigma de la protección integral. Dentro de este marco referencial, el ámbito de la discrecionalidad como criterio para la definición de las políticas y acciones de atención, de protección y de desarrollo, se reduce significativamente en el tanto los principios que informan sobre esta doctrina se constituyen en garantías que resguardan la prevalencia de los derechos, sobre disposiciones subjetivas individuales o colectivas que pudieran ser contrarias con éstos.

En las alternativas de protección del PANI, el enfoque de protección integral es solo en la teoría, porque en la práctica cotidiana impera el enfoque de situación irregular, los niños, niñas y adolescentes bajo su protección, no se les garantiza todos sus derechos.

Para los albergues del PANI no existe un modelo de gestión basado en el enfoque de derechos. Es de reciente data (2013) que las autoridades del PANI inician un proceso de revisión y análisis sobre esta modalidad de intervención. Este hecho resulta contradictorio, en el sentido de que el PANI cuenta con un Departamento de Acreditación, responsable de supervisar y coordinar la ges-

44 Gerencia Técnica, Direcciones Regionales y Coordinaciones de Oficina Local.

45 "*En la institución no existe una cultura de control, supervisión y rendición de cuentas, situación que dificulta la labor de Planificación ante la resistencia del mismo personal de las oficinas locales.*"

46 De manera particular, durante la gestión de la Sra. Iris Arias Angulo 2013-2014

tión[47] de las organizaciones no gubernamentales en la protección de personas menores de edad. Sin embargo, internamente ha sido omiso en el establecimiento de controles y certificación de calidad de los servicios que se prestan a las personas menores de edad bajo su protección directa.

La concepción de niños y niñas como objetos de protección se confirma, cuando se observa la ausencia de planes de intervención, el vencimiento de las medidas de protección de abrigo temporal, sin que se judicialicen lo que representa una vulneración e indefinición legal de la persona menor de edad. Largos períodos de institucionalización hasta que se alcance la mayoría de edad, muchas veces sin planes para promover la construcción de un proyecto de vida que responda a la adquisición de una autonomía y vida independiente. En algunas situaciones, se promueve la declaratoria judicial de abandono, sin posibilidades de ubicación en familia adoptiva, siendo que años después se tolera y promueve el retorno de la persona menor de edad al medio familiar, lo cual resulta contradictorio con el enfoque de derechos.

Otro aspecto importante de señalar es la práctica que tiene el PANI de ubicar a algunas personas menores de edad en recursos institucionales fuera de la localidad donde habita la familia, lo que se convierte en una revictimización. Estas medidas generan no solo el desarraigo familiar y comunitario, sino que también promueven o facilita el abandono de familia. Ejemplo: familias que viven en Cañas o en Puntarenas y ubican a las personas menores de edad en albergues de Pérez Zeledón.

Para la Defensoría el "cierre técnico" del albergue La Garita es reflejo de la ausencia de un modelo de gestión de albergues que responda integralmente a los derechos, intereses y necesidades de la población adolescente, que por años ha estado bajo la tutela y protección del PANI. La Defensoría ha expresado su preocupación en relación con este tema desde el año 2008 en su Informe Anual porque "*logra apreciar las limitaciones y, en ciertos casos hasta la incapacidad, del Sistema de Protección para dar una solución efectiva y oportuna a las necesidades propias de la población afectada. A quienes posteriormente, se les traslada a su historia de vida, la responsabilidad que ellos y ellas son las propias gestoras de su situación, porque no responden, ni se comprometen con las oportunidades que el PANI les ha ofrecido; derivando así en la revictimización y profetizando en un nuevo abandono, ante la incapacidad del sistema de protegerles eficazmente*."

La utilización de la Doctrina de la Situación Irregular se observa también cuando el PANI deja de proteger los derechos de la población adolescente en conflicto con la ley. "*Lamentablemente, la práctica en estos años ha sido de muy poca participación del PANI en los procesos penales juveniles (…). Debe quedar claro que a pesar, que un adolescente sea investigado de la comisión de un delito e incluso sea declarado culpable o sentenciado, no significa que ha dejado de ser un sujeto titular de todos los derechos de protección tales como los sociales, económicos y culturales, por los cuales deben velar instituciones como el PANI" (Tiffer Sotomayor, 2011, 199-200).*[48]

En la intervención de las Oficinas Locales, la revisión de algunos expedientes demuestra que carecen de un plan de intervención debidamente definido, con objetivos claros a partir de las circunstancias y realidad de la familia, que conduzca a provocar cambios en la dinámica de este grupo social. En el expediente se registran "*informes psicosociales*" que repiten el contenido con pocas variantes, en ocasiones solo cambia la fecha de elaboración. El seguimiento, como herramienta de verificación para determinar la oportunidad y efectividad en la intervención institucional

47 Supervisión y Auditoría de Calidad. Gestión Permisos de Funcionamiento. Gestión de Acreditación de Organizaciones. Capacitación. Transferencia de recursos.

48 Expediente N°55324-2010-SI, citado en el primer acápite.

está ausente, lo que dificulta la restitución de derechos y la generación de variaciones en la vida familiar de las personas menores de edad.

La Defensoría de los Habitantes se mantendrá alerta en el seguimiento para verificar los cambios en el proceso que se gesta recientemente en el PANI relativo al modelo de gestión de los Albergues, InfoPANI, rol de la Oficina de Planificación, capacitación y demás cambios.

Derecho a la Salud: Listas de espera y atención de las cardiopatías en el Hospital Nacional de Niños

En el año 2010, la Defensoría se dio a la tarea de investigar las causas del incremento de las listas de espera a nivel general en el Hospital Nacional de Niños y procedió a efectuar una serie de recomendaciones a nivel técnico y administrativo que le permitieran a las autoridades de la CCSS adoptar las medidas a corto, mediano y largo plazo, con el fin de solucionar el problema en la dilación en la atención médica y afectación al derecho a la salud de las y los niños que engrosan las listas de espera[49]. Mediante Informe Final, oficio 13863-2010-DHR de diciembre del 2010, se emitieron varias recomendaciones.[50]

En esta investigación, se analizaron todas las especialidades que presentan listas de espera, entre las cuales se incluye al Servicio de Cirugía de Tórax y Cardiología, ya que aún no existía la Unidad Cardiaca.

Posteriormente y dado que continuaban ingresando denuncias por las listas de espera en los Servicios de Cirugía de Tórax y de Cardiología, además de que se tiene conocimiento de las variantes en los criterios sobre la definición de la tasa de mortalidad quirúrgica, por lo que se procede a iniciar una Investigación de Oficio, cuyo objetivo fue "*Analizar y determinar los motivos que median en el porcentaje de mortalidad por cirugías cardiacas y mortalidad quirúrgica de las y*

49 Expediente 62150-2010 y otros acumulados.

50 *"A la Dra. Ileana Balmaceda Arias, Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y a los señores y señoras de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social:*

1.- Otorgar los recursos financieros necesarios para contratar de forma urgente las y los profesionales que se requieren para atender la población de atracción al Hospital Nacional de Niños.

2.- Solicitar un Informe de gestión a la Dirección Médica del Hospital Nacional de Niños, que indique las gestiones realizadas ante la Gerencia Médica de la CCSS orientadas a enfrentar los problemas de dicho centro médico así como las respuestas obtenidas.

3.- Solicitar a la Auditoría Interna de la CCSS un estudio de los recursos percibidos por el Hospital de las donaciones generadas a través de la Teletón y la utilización de las mismas.

4.- Implementar las soluciones a corto plazo (máximo dos meses) como inclusión inmediata del Hospital Nacional de Niños a la Unidad Técnica de Listas de Espera, habilitación de jornadas vespertinas y salas de operación, así como el pago de disponibilidad y otros incentivos a las y los profesionales, lo anterior con el objetivo de rescatar los profesionales en anestesia que se han ido a otros centros hospitalarios.

5.- Generar los mecanismos a largo plazo para gestionar eficientemente el problema de listas de espera, como los relacionados con aspectos presupuestarios y técnicos, la formación de especialistas pediátricos (especialmente anestesiólogos), contratación y permanencia del equipo humano.

6.- Establecer un cronograma de acciones con responsables para que a junio del 2011 se haya reducido al máximo las listas de espera. De no alcanzar los resultados requeridos, proceder a valorar la posibilidad de intervenir de forma urgente al Hospital Nacional de Niños.

Al Dr. Rodolfo Hernández Gómez, Director General, Hospital Nacional de Niños.

1.- Atender de forma inmediata las posibles soluciones manifestadas por los servicios incluidos en esta investigación y enviar un informe de avance sobre su posible implementación a ésta Defensoría de los Habitantes.

2.- Además, considerar las necesidades manifestadas por los servicios e indicar la forma en que el Centro Médico dará solución a los problemas de personal (incentivos, vacaciones profilácticas, disponibilidades), así como al espacio físico requerido por algunos de los servicios.

3.- Hacer un estudio de necesidades y distribución de los recursos financieros asignados actualmente a cada servicio del área de cirugía.

4.- Presentar un informe de cada uno de los casos que se han mencionado en esta investigación.

los pacientes menores de edad a los cuales se les diagnosticó y se les realizó una cirugía cardiaca (a corazón abierto o a corazón cerrado) en el 2009-2010, producto de una afectación por una cardiopatía congénita en el Hospital Nacional de Niños. La finalidad es concluir y recomendar aspectos técnicos y administrativos a considerar por la administración, para mejorar las condiciones de gestión en que se operan los niños y niñas en dicho Hospital".

La apertura de dicha Investigación de Oficio es anunciada por la Defensora en el Diario La Nación del 16 de junio del 2011, titulado *"Hospital alega que conoció informe este año",* y en la noticia se indica que conocieron un informe sobre mortalidad quirúrgica en el mes de enero del 2011.

Adicionalmente, se remitió copia al Organismo de Investigación Judicial para lo correspondiente y el encargado de la investigación, solicitó copia certificada de todo el expediente, que le entregó mediante oficio DH-DAJ-149-2011.

Como se ha venido dando cuenta en los Informes Anuales anteriores, los hechos que se constatan en dicha investigación son:

"Sobre el análisis cuantitativo efectuado por la Defensoría:

1. En la base de datos aportada por la Dirección General del Hospital Nacional de Niños, se totaliza para el año 2009 una población de N (286) y para 2010 una población N(363) niños operados por alguna patología cardiaca. Ambas poblaciones incluyen pacientes que fueron sometidos a cirugías (corazón abierto y corazón cerrado) por cardiopatías congénitas, así como procedimientos intervencionales de cateterismo y procedimientos no cardiacos.
2. Dado que uno de los objetivos de la Defensoría es determinar la mortalidad de la población menor de edad sometida a cirugía cardiaca, y la mortalidad quirúrgica, la base de datos facilitada por el HNN se depuró excluyendo para este análisis aquellos procedimientos de cateterismo y las cirugías NO cardiacos. El resultado de dicha depuración fue para el año 2009 una población quirúrgica de N(174) y para el año 2010 de N(172). Con base en dichas poblaciones, se tiene entonces que la mortalidad por cirugía cardiaca en el HNN para el año 2009 fue de 21.8% y para el año 2010, de 21.6%.
3. Es necesario indicar, que el porcentaje de mortalidad aportado por el Hospital Nacional de Niños (13.5% para el 2009 y 12.6% para el 2010) es menor al encontrado por la Defensoría de los Habitantes, debido a que este Hospital hace dicho cálculo utilizando como referencia todas las poblaciones (quirúrgicos, procedimientos intervencionales de cateterismo y no cardiacos) que se encuentran en la base de datos por ellos aportada, y no únicamente la población quirúrgica de personas menores con patologías cardiacas.
4. Para el año 2009 de un total de 38 fallecidos que fueron sometidos a una cirugía cardiaca, 31 corresponden a mortalidad quirúrgica ya que fallecieron dentro de los 30 días posteriores a la cirugía, para un porcentaje de 17.80% del total de 174 cirugías cardíacas realizadas ese año. Para el año 2010 de un total de 37 fallecidos que fueron sometidos a una cirugía cardiaca, 33 corresponden a mortalidad quirúrgica ya que fallecieron dentro de los 30 días posteriores a la cirugía, para un porcentaje de 19.19%. del total de 172 cirugías cardiacas realizados ese año"

Se presentan los resultados y las recomendaciones emitidas mediante el oficio 13112-2011-DHR, del 7 de noviembre del 2011[51], a todas las autoridades del Hospital Nacional de Niños, de la Caja Costarricense de Seguro Social, al Ministerio de Salud y a INCIENSA, en el siguiente sentido:

"A la Dra. Daisy María Corrales Díaz, Ministra de Salud

- Revisar las políticas públicas para prevención, detección y atención de cardiopatías congénitas para generar las estrategias de su abordaje de conformidad con las necesidades que tiene el país actualmente.
- La Defensoría de los Habitantes ante situaciones como la presentada en el Hospital Nacional de Niños, solicita la intervención preventiva, correctiva y de forma asertiva por parte del Ministerio de Salud en su calidad de ente rector en la regulación y vigilancia de la salud, con respecto a las cardiopatías congénitas.
- Valorar la posibilidad de solicitar a la Organización Panamericana de la Salud, una investigación para evaluar el mecanismo más idóneo de estratificación del riesgo, que permita medir y comparar las cifras de mortalidad quirúrgica cardiaca en personas menores de edad, con países con determinantes de la salud similares a Costa Rica.

A la Dra. Ileana Balmaceda, Presidenta Ejecutiva CCCSS y al Dr. Zeirith Rojas Cerna, Gerente a.i de la Gerencia Médica.

1. Ordenar la realización de un estudio que valore el comportamiento epidemiológico de la mortalidad quirúrgica por cardiopatías congénitas en el Hospital Nacional de Niños. Se considera importante valorar las tendencias que se han presentado durante al menos los últimos 10 años, identificando las tasas de mortalidad y sus causas.
2. De acuerdo con las consideraciones de este informe, realizar un análisis demanda-oferta, con el fin de establecer los factores determinantes de la mortalidad quirúrgica por cardiopatías congénitas, para lo cual es necesario el trabajo con los expedientes clínicos de cada uno de los pacientes sujetos de cirugía cardiaca en el período de estudio.
3. Valorar y analizar para su aplicación correspondiente, el Informe de Estadística de salud de la CCSS, Gerencia Médica de la CCSS: "Atención de pacientes en Cirugía Cardiaca: Análisis de morbi-mortalidad. Hospital Nacional de Niños 1997-2011. Agosto 2011".
4. Implementar las recomendaciones señaladas en el Oficio N° 27495, suscrito por el MBA. Jorge Arturo Hernández Castañeda, Auditor Interno, dirigida a la Doctora Rosa Climent, Gerente Médica, oficio relacionado con la advertencia AD-ASS-17558-2011, referente a la atención a los problemas planteados sobre los resultados del programa de cirugía cardiovascular pediátrica que se desarrolla en el Hospital Nacional de Niños.
5. Dar prioridad a la inclusión del Servicio de Cirugía de Tórax del Hospital Nacional de Niños en la Unidad Técnica de Listas de Espera, de forma tal que se gestione el pendiente existente con la premura que el caso requiere.
6. Fortalecer a la Red de Servicios de Salud, para que en el nivel local sean detectadas y atendidas aquellas enfermedades pediátricas de complejidad menor, y referir al Hospital Nacional de Niños solamente aquellos casos que reúnen una especial complejidad que no

51 Expediente 81712-2011.

pueda ser resuelta a nivel local.

7. Presentar a esta Defensoría un Plan de Trabajo que contenga cronograma y responsables del cumplimiento de las recomendaciones 1 a 6.

Al Dr. Rodolfo Hernández, Director del Hospital Nacional de Niños

1. Adoptar las medidas necesarias para atender las necesidades tecnológicas, administrativas y de recurso humano de la Unidad Cardiaca, detectadas e informadas a esta Defensoría de los Habitantes mediante el oficio DG-923-11 del 11 de julio del 2011.
2. Desarrollar un plan de actualización, capacitación y entrenamiento al personal que atiende a las y los pacientes de los servicios involucrados en este caso, de conformidad con las necesidades previamente determinadas. Este programa deberá contemplar jornadas internacionales con personal experto, becas, pasantías, cursos de actualización, dirigido especialmente a las y los funcionarios que conforman la Unidad Cardiaca.
3. Desarrollar y ejecutar un estudio de clima organizacional y conforme a sus resultados implementar acciones preventivas y correctivas sobre los Servicios involucrados en la investigación.
4. Valorar la posibilidad de conformar un Comité Ético Hospitalario, con participación interdisciplinaria para determinar la mejor atención para aquellos casos clasificados de alta complejidad y riesgo.
5. Se sugiere implementar alianzas con ONGs nacionales, para el apoyo de hospedaje y traslado de pacientes y sus familias que deben ser sometidos a una cirugía cardiaca. Adicionalmente, realizar convenios con Colegios Profesionales y Universidades para brindar apoyo emocional de esta población.
6. Desarrollar un programa de consejería, información y apoyo socioemocional para aquellas personas menores de edad y sus familias que deben someterse a una cirugía cardiaca. Este plan debe contemplar acciones previo, durante y posterior a la cirugía.
7. Crear un sistema de información unificado por parte de los distintos servicios involucrados; que sea alimentado de forma constante, diferenciando las cirugías cardiacas (corazón abierto y corazón cerrado) de los otros procedimientos intervencionales al aparato corazón. Para ello se sugiere realizar una evaluación del sistema actual y adoptar las mejoras que se requieran (entre las cuales deberán considerarse la capacitación necesaria al personal de Estadística del Hospital Nacional de Niños, en especial a las personas que ingresan los datos de los expedientes a la base).

Como parte del seguimiento a las recomendaciones, se reciben los oficios GM-44941-2011 (suscrito por el entonces Gerente Médico de la CCSS, Dr. Zeirith Rojas) y DG-1650-2011 (suscrito por el Dr. Rodolfo Hernández, Director Médico del Hospital Nacional de Niños). Adicionalmente, se sostiene una reunión de seguimiento para constatar el cumplimiento a las recomendaciones emitidas, el día 26 de marzo del 2012 en la Defensoría de los Habitantes. Posteriormente, se emiten seis oficios más solicitando avances en el cumplimiento a las recomendaciones y se reciben los informes por parte de todas las instancias involucradas.

Actualmente, el expediente cuenta con avances cada dos meses. Además de las reuniones sostenidas con el equipo médico y técnico, uno de los avances son las jornadas de capacitación internacionales con el Heart Trust Incorporated, y a raíz de sus visitas, han emitido un informe

con recomendaciones para la mejora de la atención de las y los pacientes, recomendaciones que la Defensoría de los Habitantes también dará seguimiento.[52]

Por otro lado, mediante oficio DG-HNN-321-2014 de febrero del 2014, el Director General a.i. del Hospital, remite copia del oficio REDES-141-2014, en el cual el Encargado de Registros y Estadísticas del Hospital Nacional de Niños informa lo siguiente:

Cabe mencionar que se conoce que una de las especialidades medulares en la resolución de las patologías cardíacas es la de Anestesia. Es por ello, que en seguimiento a la recomendación hecha en el caso de Listas de Espera y siendo que impacta directamente en la investigación de Cardiopatías, es que se está solicitando a la CCSS que informe sobre la ubicación y cargas de trabajo que tienen los Anestesiólogos Pediátricos en los centros hospitalarios de Heredia, Cartago y Alajuela. Con esta información, se podría determinar si estos hospitales tienen la capacidad para atender enfermedades menos complejas y se logre descongestionar los quirófanos del Hospital Nacional de Niños, a fin de atender cirugías más complejas en todas las especialidades.

Cirugías cardiacas según año de operación,
Fallecidos en el primer mes postoperatorio
Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera"
Centro de Ciencias Médicas de la C.C.S.S.
2007 - 2013

Año	N° de Pacientes	Fallecidos	% Mortalidad
Total	**1277**	**185**	**14,5**
2007	203	42	20,7
2008	187	24	12,8
2009	172	32	18,6
2010	166	31	18,7
2011	136	17	12,5
2012	193	23	11,9
2013	220	16	7,3

Fuente: Dpto. de Registros y Estadísticas de Salud.
Hospital Nacional de Niños.

Construcción de la Torre de la Esperanza. La Defensoría inició de una Investigación de Oficio para indagar los motivos por los cuales no ha sido posible iniciar con la construcción de la Torre de Cuidados Críticos del Hospital Niños, que tiene como finalidad ampliar la atención médica de las personas menores de edad, compromiso ratificado por la Junta Directiva de la CCSS en Acuerdo 37674 de noviembre del 2003[53].

Durante el trámite de la presente investigación, se recibe el oficio N° GM-S-2503-14 del 27 de febrero del 2014 de Gerente Médico de la CCSS, en la que expone que: "*…conforme fue indicado por mi persona al Diario La Nación, la Institución se encontraba, al momento de la publicación del artículo del 13 de febrero del 2014, a la espera del AVAL de la Dirección Jurídica del Banco*

52 Según información dada por el Diario La Nación, del 30 de abril del 2014, bajo el título*: "Hospital de Niños escoge al azar casos de pacientes a operar del corazón".*

53 Este proyecto fue declarado de Interés Público mediante Decreto 35147-S, publicado en la Gaceta N. 89 del 11 de mayo del 2009, dado que su construcción permitiría, entre otras cosas, habilitar los espacios quirúrgicos faltantes para atender a muchos de los niños y las niñas que actualmente se encuentran en una lista espera, preocupación reiterada por la Defensoría de los Habitantes.

Nacional de Costa Rica; sobre la propuesta de adenda elaborada en forma consensuada por los técnicos definidos para esta tarea, tanto de la Asociación, como de la entidad Bancaria y de la Caja Costarricense del Seguro Social. De este proceso de revisión jurídica formal de la propuesta de ADENDA al Fideicomiso, que constituye un requisito fundamental para la atención a cabalidad, de parte de las 44 observaciones realizadas por la Contraloría General de la República al FIDEICOMISO que da sustento a este proyecto; se recibe en la Institución el 18 de febrero de los corrientes una solicitud de reunión (DBINV 032-2014) por parte del Fiduciaria para la revisión del ítem relacionado con la aceptación técnica que debe realizar la CCSS. Para lo cual, se establece una sesión de trabajo el próximo lunes 03 de marzo del 2014, a las 3 p.m. en la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías de la Institución.

Para esta reunión, se contará con la participación de los técnicos y la Gerencia de la Institución que han venido trabajando el tema, del Hospital de Niños y del Banco Nacional de Costa Rica; para finiquitar el tema de la adenda que se había consensuado en primer término desde el 29 de enero del 2014, fecha en que la Caja Costarricense del Seguro Social, remitió la propuesta final acordada entre las partes, para AVAL del Banco y la Asociación.

Por lo tanto, es importante referir que el proyecto se encuentra en una etapa decisiva en donde la Institución, ya remitió el AVAL de la versión formal del plan funcional del edificio a construir y se logró la atención de las 44 observaciones realizadas por la Contraloría General de la República a la Asociación Pro Hospital de Niños, donde solo 13 requieren de ajuste vía adenda y las restantes 31 se subsanan por medio de aclaraciones puntales conforme las consultas realizadas".

La Defensoría dará seguimiento a construcción de la Torre de la Esperanza.

Fortalecimiento del Departamento de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños: La Defensoría inició una investigación de oficio con el fin de indagar los recursos humanos y presupuestarios con los que cuenta actualmente el Servicio de Trabajo Social, que brinda atención a las personas menores de edad víctimas de abuso sexual o maltrato físico y emocional, referidos por consulta externa y urgencias pediátricas y que son atendidos por enfermedades crónicas y que requieren de un abordaje por parte de dicho Servicio.

Durante el trámite de la investigación, se interpuso un Recurso de Amparo, con el fin de que se fortaleciera ese Departamento de Trabajo Social. El Recurso fue declarado sin lugar por la Sala Constitucional. Siendo así, se emitió un Informe Final con Recomendaciones, mediante oficio N° 03538-2014-DHR de abril del 2014, y se encuentra en seguimiento.[54]

54 *"AL DR. RODOLFO HERNÁNDEZ GÓMEZ, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR MÉDICO DEL HOSPITAL NACIONAL DE NIÑOS*
-Presentar ante la Defensoría de los Habitantes el Plan de Atención a la población menor de edad que acude al Servicio de Trabajo Social, con el recurso humano existente (número de pacientes por Trabajador o Trabajadora Social).
-Llevar a cabo la solicitud formal ante la Presidencia Ejecutiva para reforzar el personal de dicho Servicio.
-Indicar puntualmente de qué forma se resolverá el recargo de profesionales en Trabajo Social en las Especialidades mencionadas en el Oficio DG-HNN-684-2013 (respuesta al Recurso de Amparo), y en especial, la respuesta a la petición de dotar de profesionales de Trabajo Social a la Unidad Cardiaca.
A LA DRA. ILEANA BALMACEDA, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA EJECUTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL.
Único.-Considerar lo anteriormente expuesto y valorar la dotación del recurso humano necesario al Departamento de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños."

Dirección de Asuntos Laborales

La Dirección de Asuntos Laborales tiene a su cargo la promoción, protección y defensa de los derechos laborales de toda persona trabajadora. Tiene como mandato institucional velar porque la Administración Pública garantice la protección de estos derechos, el cumplimiento de las normas laborales, la aplicación y respeto de los Convenios Internacionales de la OIT, que han sido ratificados por Costa Rica y la protección de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, la Dirección de Asuntos Laborales realiza diversas funciones a partir de cinco ejes de acción:

1. El recibo, atención y evacuación de consultas sobre el tema laboral.
2. El Trámite de investigación y resolución de las quejas admitidas sobre materia laboral.
3. La Promoción, capacitación y difusión de los derechos laborales.
4. El seguimiento y revisión de la legislación, para emitir criterio técnico sobre Proyectos de Ley relativos al tema laboral.
5. La Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos laborales.

Así durante el período 2013-2014, la Dirección de Asuntos Laborales recibió 221 denuncias de habitantes que denunciaron sobre atrasos en pagos de sus pensiones, por habérseles restringido su derecho a la seguridad social, despidos ilegales o violaciones a las normas laborales en el Sector Privado, hostigamiento laboral en dependencias del Sector Público, omisiones del Ministerio de Trabajo en intervenir en conflictos laborales, inobservancia de las condiciones de higiene y protección de la salud en los centros de trabajo, retraso o mala atención médica de la entidad aseguradora en riesgos del trabajo, atrasos en el pago de indemnizaciones de seguros, discriminación en el ingreso o permanencia, trato o remuneración en el empleo, entre otros muchos temas.

Para el presente informe, solo se citarán algunos investigaciones donde la Defensoría de los Habitantes hizo recomendaciones puntales, por lo cualquier otra consulta en temas de interés para los señores Diputados y señoras Diputadas podrán ser consultados en las Oficinas Centrales de nuestra Institución. Se consideró oportuno exponer los siguientes:

Importancia de revisar la Ley de Reforma Procesal Laboral.

Costa Rica desde la promulgación de nuestra Constitución Política, eligió conformarse como una sociedad basada en la justicia social, siendo que con ello se aseguró que se incorporaran las normas jurídicas necesarias para la defensa de los derechos laborales. En igual sentido, la aprobación que hiciera la Asamblea Legislativa de los Convenios de la OIT en materia laboral y de las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, garantizan que nuestro país cuenta con las normas jurídicas necesarias para otorgarle a toda persona trabajadora una protección efectiva.

Sin embargo, todas estas garantías laborales, actualmente, se están viendo violentadas, por algunos patronos inescrupulosos que han escogido liberarse de estas obligaciones y abocarse a una flexibilización laboral para poder variar jornadas laborales, pagar salarios por debajo del mínimo legal establecido para cada actividad y asignar labores extenuantes a sus trabajadores, sin observancia de derechos laborales fundamentales, como el pago de horas extraordinarias, seguro de enfermedad de la CCCSS y el INS.

La necesidad de que la legislación laboral fuera fortalecida se ha visto frenada con el veto parcial a la Ley. Esta acción, se fundamentó en el cuestionamiento a la legalidad de dos de sus artículos, sin que hasta el momento, este asunto se haya resuelto. La Defensoría hace ver la necesidad urgente de garantizar y sostener los derechos laborales de las personas trabajadoras en Costa Rica, mediante la aprobación de éste Proyecto. Esta Ley ha sido un trabajo de varios años, con la participación de muchas personas y organizaciones, en donde después de un largo trámite en la corriente legislativa, se logró un consenso entre las Cámaras Empresariales como la UCAAEP, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCAAEP), y los sindicatos como la Confederación de Trabajadores de la Rerum Novarum (CTRN), la Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC), la Central Juanito Mora Porras, la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), la Coordinadora de Sindicatos Bananeros (COSIBA), la Coordinadora Unitaria Sindical y Magisterial (CUSIMA), para la modificación de los artículos 380, 610, 611, 613, 614 y 615 del Título X, Capítulo XII del Código de Trabajo.

Por lo que consideramos importante instar al nuevo Gobierno para que revise el Proyecto y efectúe las modificaciones oportunas a los artículos en donde se mantiene el desacuerdo en la aprobación de la Ley de Reforma Procesal Laboral. Una vez realizada esta labor, se remita a la Asamblea Legislativa para lograr una redacción consensuada, que permita su aprobación definitiva y publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Con la promulgación de esta nueva Ley, se podrá garantizar en Costa Rica, una protección de los derechos laborales de las y los trabajadores de nuestro país, y lograr una justicia pronta y cumplida para las demandas judiciales que se presenten ante los Juzgados Laborales del territorio nacional.

Situación laboral del personal del Consejo Nacional de Producción.

En el año 2011 la Defensoría recibió una denuncia de parte del Sindicato Pro Trabajadores del Consejo Nacional de Producción y la Fábrica Nacional de Licores (SIPROCNP)[1], quienes indicaron que en el CNP se irrespetan los derechos laborales del personal Alegan que su Junta Directiva

1 Véase Expediente No. 72988-2011-SI, de la Defensoría de los Habitantes. Denuncia de trabajadores del SIPROCNP.

mediante la Sesión No. 2776 celebrada en setiembre del 2010, tomó el Acuerdo 37990 en su artículo 8, incisos c, d, y e) con la finalidad de llevar a la práctica varias tareas:

1. El Estudio de la Unificación de las Unidades Administrativas de la FANAL, con las dependencias homólogas del CNP.
2. Un Proceso de Modernización y Reorganización Administrativa en el CNP, lo que traería como posible consecuencia, que una cantidad importante de trabajadores de la FANAL y ese Consejo perdiera su estabilidad laboral y que sus familias podrían ser colocadas en serio riesgo.
3. La Gerencia General era la dependencia encargada de ejecutar los acuerdos citados, y en razón de ello emitió una Circular a todo el Personal en octubre del 2010, Oficio GG-1849-2010, invitando a las y los trabajadores a acogerse a un Programa de Movilidad Horizontal Voluntario.
4. En reunión sostenida por los miembros de la Junta Directiva de SIPROCNP y con Gerente General, en del noviembre del 2010 se les informó a las y los trabajadores que la situación financiera era dramática y que ellos tomarían medidas en cuanto a los gastos, especialmente en planillas, por lo que se dijo que se acompañaría el proceso de reorganización, con el pago de las prestaciones a las personas que ya estuvieran en edad de pensionarse y a los que les hiciera falta muy poco. En igual sentido, se aplicaría la movilidad horizontal voluntaria para lo cual ya se había abierto el proceso.
5. Se indicó, que para enfrentar éste proceso se había gestionado ante el Ministerio de Hacienda, la inclusión de un presupuesto extraordinario para el 2010 por la suma de 4.000 millones de colones, el cual ya había sido aprobado por la Asamblea Legislativa, que tenía como fin cubrir los gastos de la reorganización y el pago de las prestaciones laborales a los empleados.
6. Que tienen conocimiento de que las deudas del CNP-FANAL al personal alcanzaban en el año 2010 más de 100 millones de colones, considerando el Fondo de Garantías y Jubilaciones (800 millones), los meses atrasados del ajuste salarial del 3.41% del segundo semestre 2010 (40 millones) y del percentil 50 (240 millones).
7. El Sindicato cuestionó, que no se incluyeron otros recursos que tienen un destino específico necesario para honrar estas deudas que afectan el patrimonio de las y los trabajadores, debido a la pérdida del valor adquisitivo del salario, los recursos para préstamos en el Fondo de Garantías y Jubilaciones y la falta de reconocimiento del pago de intereses por aprobar en la Asamblea Legislativa. Mencionan que según comprobantes al mes de noviembre 2010, ya no les serían incluidos para el cálculo y pago de aguinaldos de ese año 2010 ni del salario escolar del 2011.

La Defensoría remitió en su oportunidad, el Oficio No. 022745-2011 dirigido al entonces, Presidente Ejecutivo y Gerente General, en donde se les solicitó el informe respectivo sobre los hechos denunciados. Con fecha 15 de marzo del 2011 se recibió la respuesta y se informó:

"…En el documento denominado "Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa" aprobado por la Junta Directiva del CNP mediante Acuerdo No. 38065, artículo 6, celebrada el 09 de febrero del 2011 y remitido ante el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para la revisión y autorización respectiva, mediante oficio PE-042-11, se recomendó la fusión en una sola estructura administrativa los procesos administrativos de la Fábrica Nacional de Licores relacionados con recursos humanos, cómputo, asesoría legal, auditoría y análisis administrativo,

para eliminar la duplicidad de estructura funcional actual. Asimismo, se recomendó la creación del Área Logística FANAL, cuyo objetivo es "Optimizar los recursos administrativos y financieros como apoyo eficiente y eficaz a los procesos productivos de la Fábrica Nacional de Licores", área que queda bajo la subordinación de la Dirección Administrativa Financiera, pero ubicada físicamente en el Plantel de FANAL en Rincón de Salas de Grecia…

Propuesta de modernización y reorganización del CNP: elaboración de una propuesta de pensión anticipada y directrices relacionadas con un eventual proceso de movilidad horizontal voluntaria.

Sobre una eventual Propuesta de Pensión Anticipada.

De acuerdo con lo que estipula el artículo 5 del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte, tiene derecho a pensión por Vejez el asegurado que alcance los 65 años de edad, siempre que haya contribuido a este seguro al menos 300 cuotas.

Existe la posibilidad de anticipar el retiro a partir de los 59 años con 11 meses de edad (mujer) y los 61 años con 11 meses de edad (hombres) habiendo aportado un número determinado de cuotas.

Adicionalmente, existe otra alternativa de retiro anticipado a partir de los 57 años de edad. En esta modalidad se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

a. *Contar con un mínimo de 57 años de edad.*
b. *Tener acreditadas al menos 360 cotizaciones mensuales.*
c. *El período de anticipación no podrá superar los cinco años.*
d. *Cancelar a la Caja en un solo tracto el costo total del anticipo, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias.*

Actualmente la Institución se ajusta a ese mecanismo para gestionar el trámite de pensiones, toda vez que no se cuenta con ningún proyecto específico de pensión anticipada que sea promovida por esta Administración Superior.

Sobre el Programa de Movilidad Horizontal Voluntaria.

La Junta Directiva del Consejo Nacional de Producción, mediante Acuerdo No. 2776, Artículo 9 inciso c. 3) celebrada el 22 de setiembre del 2010, solicitó a la Gerencia General "Elaborar una justificación técnica que sirva de respaldo para la propuesta de movilidad laboral voluntaria y movilidad horizontal voluntaria, incluyendo su impacto en los proyectos y programas que desarrolla el CNP, señalando además las áreas que se verán afectadas en calidad y cantidad con esta migración.

Mediante Oficio GG No. 1657-2010 de la Administración Superior del CNP, se aprobaron las siguientes directrices: …Para la aplicación de traslados de plazas vacantes y ocupadas del CNP a otras entidades públicas por Movilidad Horizontal Voluntaria, se amparan bajo lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 22317-MP-H-MIDEPLAN, al Oficio Circular 0880-94 emitido por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria… Asimismo, se incluyeron una serie de recomendaciones emitidas por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP-308-06 de fecha 28/11/06, STAP-2824-06 de fecha 17/11/2006, STAP-0165-07 de fecha 04/02/2007, STAP-0274-07 de fecha 27/02/2007)….

Sobre la reserva económica para pago de prestaciones legales en forma inmediata.

El Consejo Nacional de Producción dispone de los recursos presupuestarios y financieros suficientes para aplicar un eventual proceso de pago de prestaciones de personal en forma inmediata. Estos recursos están depositados en cuenta de Caja Única, autorizados mediante Decreto Ejecutivo 36279-H publicado en La Gaceta No. 236 de fecha 6 de diciembre de 2010.

Sobre el pago del ajuste salarial del 3.41% correspondiente al segundo semestre del año 2010 y el Percentil 50.

El 17 de diciembre del 2010, se hizo efectivo el pago del reajuste adeudado tanto el aumento por costo de vida como por la aplicación del percentil de mercado.

En relación con las deudas que se tienen con el Fondo de Garantías y Jubilaciones de períodos anteriores, hasta el momento en que exista contenido económico para cancelarlas. Sin embargo, en el Presupuesto 2011, si están incluidas las deducciones correspondientes a los funcionarios en relación al Fondo de Garantías y Jubilaciones, ya que forman parte del rubro de las remuneraciones, pero que corresponden al año 2011.

Sobre el pago de diferencias en el cálculo del Aguinaldo 2010.

Por concepto del retroactivo salarial (costo de vida y percentil salarial) debido a que se canceló en forma posterior al aguinaldo y según lo señalado en el artículo 2 de la Ley 1961: Ley Pago de Aguinaldos a Servidores de Instituciones Autónomas, indica "El sueldo a que se refiere el artículo anterior será calculado con base en el promedio de los sueldos ordinarios y extraordinarios devengados durante los doce meses anteriores al 1 de diciembre del año que se trate. Los ajustes salariales indicados en el párrafo anterior, se consideran sueldos extraordinarios y fueron cancelados el 17 de diciembre de 2010, por lo cual se acumulan para el aguinaldo del 2011.

El Salario Escolar cancelado el día 21 de enero de 2011, incluye los ajustes salariales del costo de vida del segundo semestre 2010 y el percentil 50."

Por su parte, los miembros del SIPROCNP, se opusieron a la respuesta dada por los Jerarcas del CNP y mediante el Oficio SIPROCNP 54-2011 de abril del 2011, ante la Defensoría se pronunciaron indicando que:

"I.- Referencia sobre la propuesta de modernización del CNP. *La nueva estructura no se fundamenta de manera convincente en lo técnico –especializado, más allá de reacomodar instancias, pero sin firmes valoraciones cualitativas ni cuantitativas, en términos de atención e impacto para los beneficiarios (micro, pequeños y medianos productos agropecuarios en lo particular y la población nacional en general) y futura capacidad de respuesta en las áreas sustantivas que procuran "modernizar".*

De acuerdo a la información recibido, la Defensoría solicitó mediante el Oficio No. 11366-2011-DRH al CNP ampliar la información y referirse específicamente a los siguientes puntos:

"1.-Sobre el Proceso de una eventual pensión anticipada. *En respuesta recibida, se nos informa que no se ha tramitado ningún proyecto específico de pensión anticipada que sea promovida por el CNP. Al respecto, se les solicita informar si el CNP el Departamento de Recursos*

Humanos tiene estimado cuantas personas se pensionarán éste año, por haber adquirido ya la edad reglamentaria. a.- *Favor informar cuantas personas se acogerán a su derecho de pensión éste año y cuantas podrían acogerse a la pensión el próximo año. b.- Si el Departamento de Recursos Humanos puede remitir la siguiente información: b.1.- Número total de trabajadores(as) del CNP? Cuantos tienen de 1-5 años de laborar para la Institución, cuantos se encuentran entre 5 a 10 años, cuantos de 10 años a 15 años, cuantos de 15 a 20 años, cuantos de 20 a 25 años de servicio y finalmente cuantos empleados tienen entre 25 años y 30 años de servicio o más de laborar para esa Institución.*

c.- Si el Departamento de Recursos Humanos cuenta con algún estimado relativo, para el caso de que alguna persona se quiera acoger a una pensión anticipada, cuál sería la suma en dinero que tendría que cancelar para tener derecho a esa pensión.

2.-Sobre el Programa de Movilidad Horizontal Voluntaria. *Favor informar, si para esta fecha la Gerencia General del CNP ha cumplido con lo dispuesto por la Junta Directiva mediante el Acuerdo No. 2776, Artículo 9, inciso c 3) celebrada el 22 de setiembre del 2010, de elaborar una justificación técnica que sirva de respaldo para la propuesta de movilidad laboral voluntaria y movilidad horizontal voluntaria, incluyendo su impacto en los proyectos y programas que desarrolla el CNP. Señalando además las áreas que se verán afectadas en calidad y cantidad con la migración.* a.- *Considerando que por disposición expresa del Gobierno de la República no se permite la creación de plazas para el año 2011 y probablemente esta disposición se podría mantener para el 2012, informe como se realizaría la movilidad horizontal a otras dependencias si las Instituciones que reciben no pueden crear plazas -por no haber contenido presupuestario autorizado- y por consiguiente no existen recursos para cubrir el pago de salarios. Que ha conversado la Presidencia y la Gerencia General con el Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria o Gobierno de la República para solventar este punto? b.- Informe si sobre éste punto, el CNP cuenta con alguna autorización de parte del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).*

3.-Sobre la reserva económica para pago de prestaciones legales en forma inmediata. *a.- Informe si a razón de tomar un acuerdo del cierre de la Institución, el CNP hará pago de las prestaciones legales a sus empleados- Informe como se hará ese pago, por Convención Colectiva vigente, cuanto tendría que pagársele a cada funcionario, señalando cual es el número de años que esta establece para estos efectos. b.- Si existe alguna otra disposición que cubrir, al amparo de la Convención Colectiva.*

4.- Sobre el Fondo de Garantías y Jubilaciones. *Indique si la deuda que mantiene el CNP con el Fondo, a la fecha ya ha sido cancelada. Si fuera así, favor remitir la documentación necesaria que demuestre este pago. Caso contrario las razones por las cuales no se ha hecho esta cancelación? Informe además sobre las alternativas analizadas por la Junta Directiva para garantizar los derechos de estos funcionarios y funcionarias a tener una opción laboral adecuada, para el caso de que no califiquen en una movilidad horizontal, pensión por edad…"*

La respuesta, dada por el CNP se recibió en la Defensoría mediante el Oficio PE-224-11 del 2011. En cuanto a lo que se les preguntó las autoridades del CNP, indicaron lo siguiente:

"Sobre el proceso de una eventual pensión anticipada. *En relación con la información del personal que eventualmente pueda acogerse al derecho de una pensión, de acuerdo con lo que establece el artículo 5 del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de*

Seguro Social (CCSS), tiene derecho a una pensión por vejez el asegurado(a) que alcance los 65 años de edad siempre que haya contribuido a este régimen con al menos 300 cuotas.

En el CNP, para este último trimestre del año, cumplen con este requisito administrativo un total de 9 personas (2 mujeres y 7 hombres).

Para el año 2012 se estima que el personal que adquiere su derecho a pensión por vejez al cumplir el requisito administrativo, es un total de 13 personas (4 mujeres y 9 hombres).

El número total de funcionarios y funcionarias por años de servicio, se detalla en el siguiente cuadro por quinquenios cumplidos:

Consejo Nacional de Producción		
Cantidad de personal x rangos de años de servicios		
II Semestre 2011		
Rangos de años	**CNP**	**FANAL**
1 a 5 años	79	70
6 a 10 años	31	28
11 a 15 años	56	26
16 a 20 años	58	17
21 a 25 años	51	19
26 a 30 años	82	35
31 a 35 años	88	22
Más de 36 años	54	16
Total	**499**	**233**
Información suministrada por el Área Administración de Salarios: 03/10/2011		

En cuanto a las estimaciones para acogerse a una pensión anticipada, en el CNP no existe ninguna legislación específica que faculte esta opción, sin embargo el artículo 26 de la Ley No. 7983; Ley de Protección al Trabajador, establece *"El afiliado podrá anticipar su edad de retiro del régimen de invalidez, vejez y muerte, utilizando los recursos acumulados en su cuenta del régimen voluntario de pensiones complementarias, de conformidad con esta Ley y con el Reglamento que dicte la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social" Para tales efectos, se debe cumplir con los siguientes requisitos:*

- Contar con un mínimo de 57 años de edad.
- Tener acreditadas al menos 360 cotizaciones mensuales.
- El período de anticipación no podrá superar los cinco años.
- Cancelar a la Caja en un solo tracto el costo total del anticipo utilizando los recursos acumulados en su cuenta del Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias.

La Dirección de Recursos Humanos del CNP no dispone de información referente a montos por concepto de retiro anticipado, toda vez que de conformidad con oficio AGP-647 de fecha 27 de setiembre de 2010 suscrito por Jefe de Área de Gestión de Pensiones IVM, en respuesta a solicitud planteada por la Gerencia General de la Institución, para disponer de información sobre es-

tudios de cuotas, comunicó que "….la institución esta inhibida a brindar información sobre datos y hechos relacionados con asegurados y patronos. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social" por tanto los estudios actuariales de los montos a cancelar corresponden tramitarlos ante el Área de Gestión de Pensiones de la CCSS.

2.-…

3.- Sobre la reserva económica para pago de prestaciones legales en forma inmediata. *En cuanto a los recursos disponibles para el pago de prestaciones legales en primera instancia es de rigor aclarar que la Junta Directiva del CNP en ningún momento ha tomado un acuerdo relacionado con un eventual cierre de la institución, lo que se aprobó y fue avalado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica(MIDEPLAN) fue el estudio técnico de Reorganización Administrativa en Sesión Ordinaria No. 2791 celebrada por la Junta Directiva del CNP el 09 de febrero de 2011 y por parte de MIDEPLAN mediante oficio DM-179-11 de fecha 6 de abril de 2011.*

En materia de pago de prestaciones legales, en el estado de cuenta Caja Única del Ministerio de Hacienda No. 73900012502101016 a nombre del Consejo Nacional de Producción, se mantiene a la fecha la suma de ¢3.218.708.960.92 (Tres Mil doscientos dieciocho millones setecientos ocho mil novecientos sesenta colones con 92/100), recursos destinados únicamente para la atención del pago de prestaciones legales generados por la implementación del proceso de modernización institucional.

Para el pago de las prestaciones legales, se considerará los alcances del artículo 78 de la Convención Colectiva, que establece el pago por concepto de auxilio de cesantía, la suma equivalente a un mes de salario por cada año trabajado hasta 25 años o fracción no menor de seis meses, así como el procedimiento de cálculo establecido en el artículo 29 del Código de Trabajo.

4. Sobre el Fondo de Garantías y Jubilaciones. *Por último, en relación a la consulta realizada por esa Defensoría sobre la deuda que mantiene la Institución con el Fondo de Garantías y Jubilaciones, de conformidad con el último informe presentado por la Junta Administradora al 31 de agosto del 2011, el saldo de la deuda por parte de la Administración es de ¢1.188.132.074.64 (Un mil ciento ochenta y ocho millones ciento treinta y dos mil setenta y cuatro colones con 64/100), lo cual no ha sido cancelada por razones de falta de liquidez financiera, sin embargo la Administración Superior y la Dirección Administrativa Financiera de la Institución, con la aprobación de la Junta Directiva están evaluando diferentes alternativas económicas para que en un corto plazo acreditar las deudas con el Fondo de Garantías y Jubilaciones."*

Concluida la investigación, luego haber estado suspendida por casi un año y medio, en razón de una denuncia interpuesta por los Sindicatos del CNP ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda en contra del CNP sobre el proceso de reestructuración que se pretendía hacer, y analizando la Defensoría solo los puntos en que sí se puede pronunciar, se comprobó mediante el dictado del Oficio No. 02981-2014 de marzo del 2014, el estado real en que se encuentran los pagos de las personas trabajadoras del CNP.

"Primero: *El ajuste salarial del 3,41% correspondiente al Segundo Semestre del año 2010 y el percentil 50 adeudado al personal, fue debidamente cancelado el 17 de diciembre del 2010.* **Segundo:** *El Consejo Nacional de Producción realiza un proceso de reestructuración que fue*

aprobado por MIDEPLAN mediante oficio DM-179-11 del 13 de diciembre del 2011. Tercero: *El proceso de reestructuración se encuentra impugnado en vía judicial, por medio del Expediente 12-003522-1027-CA, Proceso de Conocimiento que se encuentra en trámite en el Tribunal Contencioso Administrativo del Segundo Circuito Judicial de San José.* Cuarto: *A través de medida cautelar, de conformidad con la resolución de las diez horas con treinta minutos del once de julio del dos mil doce, se ordena la suspensión de la ejecución de la reestructuración a realizar. Quinto: De conformidad con el Oficio F.G Y J No. 023-14 del 03 de marzo de 2014, la deuda con el Fondo de Garantías y Jubilaciones persiste, alcanzando actualmente el monto de ¢1.582.364.988.46 colones (mil quinientos ochenta y dos mil trescientos sesenta y cuatro mil novecientos ochenta y ocho colones con cuarenta y seis céntimos). Desglosado de la siguiente forma:*

1. 5% del aporte institucional período 2009, período 2010, período 2011, período 2012, período 2013, período 2014: ¢823.594.141.60.
2. 5% del 8.33 de reserva de prestaciones legales, saldo 2008, período 2009, período 2010, período 2011, período 2012, período 2013, período 2014: ¢128.907.369.25.
3. De recuperaciones acumuladas, junio a diciembre 2009, período 2010, período 2011, período 2012, período 2013, período 2014: ¢629.863.477.61."

Consideró oportuno hacer un análisis jurídico sobre la deuda que el CNP mantiene con el Fondo de Garantías y Jubilaciones de los empleados de esa Institución. Al respecto se indicó:

> "*El Fondo de Garantías y Jubilaciones de las personas empleadas del Consejo Nacional de Producción, se crea en la Convención Colectiva de la Institución, a través de los artículos 88,89,90; así como en el artículo 14 inciso c) de la Ley 6050, Ref. Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción. Al respecto el artículo citado instituye:*
>
> *"Artículo 14.- Los excedentes netos anuales del Consejo se distribuirán de la siguiente manera: c) el 10% para la reserva correspondiente al mantenimiento de un fondo de garantía y jubilaciones de los empleados del Consejo, no pudiendo este aporte anual exceder del 10% del total de los sueldos pagados durante el período respectivo. Sin embargo, a partir del ejercicio anual 1960, 1961, cuando no hubiere excedentes o el 10% de éstos no alcanzare a un 5% del total de los sueldos a que se ha hecho referencia, el Consejo de sus propios recursos aportará o completará, según el caso, una suma equivalente al mencionado 5%. Las sumas correspondientes a este fondo de garantía y jubilaciones pertenecen a los empleados en la proporción correspondiente a sus sueldos y deben serles entregadas bajo las condiciones que el Reglamento de Jubilaciones determine, si dejaren el servicio antes de haber alcanzado el derecho a una pensión de vejez. Cualquier remanente que quedara en la distribución de los excedentes netos anuales se abonará a cuenta de superávit de resultados."*

De esta forma, el Fondo de Garantías y Jubilaciones del Consejo Nacional de Producción tiene como objetivo otorgar beneficios a sus miembros, tanto durante su permanencia en la Institución, como en caso de retiro del servicio por causa de vejez, invalidez y muerte. Su regulación se insta mediante reglamento, instrumento en el cual se regula la forma de financiamiento del mismo, estableciendo en ese sentido:

"Artículo 3.- El Fondo a que se refiere este Reglamento se formará con los siguientes recursos a) Con el 10% de los excedentes netos anuales del Consejo, no debiendo exceder este aporte

del 10% del total de los sueldos pagados durante el periodo respectivo, sin embargo, cuando no hubiere excedentes o el 10% de éstos no alcanzare a un 5% del total de los sueldos a que se ha hecho referencia, el Consejo, de sus propios recursos, aportará o completará según el caso, una suma equivalente al 5% mencionado mensualmente, para que sea acreditado al Fondo de Jubilaciones.

Si el Consejo tuviere excedentes netos anuales se hará los ajustes respectivos tal y como lo establece el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo.

b) Con el producto que genere la inversión de los recursos de dicho Fondo.

c) Con al aporte mensual que el C.N.P. derivará de la reserva legal de prestaciones, equivalente al 5% del salario total de cada trabajador que desee incorporarse voluntariamente al plan de vivienda.

d) Con el ahorro que establezca la Convención Colectiva para los empleados que se acojan al Plan de Vivienda.

e) Con cualquier otro ingreso eventual, reglamentario o voluntario que fuera percibido."

En concordancia con el artículo 6, se establece un aporte del 5% del salario de cada trabajador, el cual tiene el derecho a retirar en el momento en que se terminé la relación laboral con la institución, más los intereses generados por ese aporte. En resumen, el fondo de garantías y jubilaciones se sustenta de forma bipartita, por el aporte patronal y el aporte del trabajador que se deduce de la planilla. A lo largo de los años el CNP ha omitido entregar el aporte patronal correspondiente, lo cual debilita el fondo y a la vez dificulta la generación de préstamos y la sostenibilidad del mismo. Incumpliendo con una obligación legal.

Pero más grave aún, es que la Institución deduce del salario de las personas trabajadoras el porcentaje de ahorro, pero no giran el mismo al fondo de garantías y jubilaciones, por lo que los recursos no son depositados, **existiendo una desviación de estos fondos**. Lo cual implica que a ese dinero, perteneciente a las personas trabajadoras, se le está brindando un destino que no está legalmente permitido, e incluso desconocido, **incurriendo la Administración en una actividad anormal e ilícita**. A la vez impidiendo que ese ahorro genere intereses a favor de las y los trabajadores, a quienes les pertenecen, y que tienen derecho de retirar al momento del cese de la relación laboral. Además, al finalizar la relación laboral, independientemente del motivo, la Institución está obligada a entregar a la persona servidora la totalidad del ahorro generado, mismo que a la fecha no existe.

E**sta Defensoría considera que existe una violación a los derechos de las personas trabajadoras del CNP**, **por parte de las autoridades de la Institución**, que se configura de dos formas: al no realizar el aporte patronal obligatorio al Fondo de Garantías y Jubilaciones; y al no girar la deducción realizada al salario de las personas funcionarias, con lo que incluso incurre en una retención indebida, por cuanto consiste en dinero perteneciente a los trabajadores, no a la institución y se le debe otorgar el destino señalado por ley. En caso similar, mediante el oficio 11248-2012-DHR, esta Defensoría se había pronunciado sobre la ilegalidad y arbitrariedad de retener estos montos, consideraciones que son de total aplicación al presente caso:

"(…) se trata de montos dinerarios que forman el total del salario de los servidores de la institución, por lo que la obligación legal no consiste únicamente en deducir los montos, sino en entregar los mismos a su destino, al no hacerlo la Institución incurre en una afectación directa sobre el salario de los trabajadores, disponiendo de montos que no le pertenecen, realizando una retención indebida de los mismos, con la responsabilidad administrativa, civil y penal que ello conlleva*. En este sentido, es importante citar el artículo 110 de la Ley de Administración Financiera y el artículo 223 del Código Penal, los cuales, en lo que interesa, respectivamente indican:*

ARTÍCULO 110.

Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:

(…)

e) El empleo de los fondos públicos sobre los cuales tenga facultades de uso, administración, custodia o disposición, con finalidades diferentes de aquellas a las que están destinados por ley, reglamento o acto administrativo singular, aun cuando estas finalidades sean igualmente de interés público o compatibles con los fines de la entidad o el órgano de que se trate.

|Asimismo, los funcionarios competentes para la adopción o puesta en práctica de las medidas correctivas serán responsables, si se facilita el uso indebido, por deficiencias de control interno que deberían haberse superado razonable y oportunamente.

ARTÍCULO 223.-

Se impondrá la pena establecida en el artículo 216, según el monto de lo apropiado o retenido al que, teniendo bajo su poder o custodia una cosa mueble o un valor ajeno, por un título que produzca la obligación de entregar o devolver, se apropiare de ello o no lo entregare o restituyere a su debido tiempo, en perjuicio de otro. Si no hubiere apropiación sino uso indebido de la cosa, con perjuicio ajeno, la pena se reducirá, a juicio del juez.

En cuanto al tipo penal de retención indebida el mismo se configura con la entrega voluntaria de un patrimonio al autor, existiendo una obligación jurídica de entregar este bien a un tercero o devolverla a quien la dio. Este instituto ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por lo que se puede citar como ejemplo la sentencia 1232-2010 de las ocho horas con cinco minutos del veintiséis de octubre de dos mil diez, la cual dispone:

"(…) hay APROPIACIÓN O RETENCIÓN INDEBIDA, como se señaló antes, cuando es voluntaria la entrega de la cosa al autor (…) en virtud de un título que le obligue a entregarla a un tercero o devolverla a quien la dio y el agente no la entregare o restituyere a su debido tiempo en perjuicio de otro (…)"

A tenor de la normativa transcrita, es evidente que las autoridades del CNP han incurrido en error, transgrediendo los derechos de sus funcionarios, omitiendo brindar el destino correspondiente a las deducciones realizadas al salario de los funcionarios*. En este sentido, el artículo 608 del Código de Trabajo instituye:*

> "Constituyen faltas punibles, las acciones u omisiones en que incurran los empleadores, los trabajadores, o sus respectivas organizaciones, que transgredan las normas previstas en los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por la Asamblea Legislativa y las normas previstas en este Código y en las leyes de seguridad social."

Finalmente, se debe mencionar el artículo 6 del Convenio número 95 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue ratificado por Costa Rica mediante la Ley 2561, el cual señala:

(…) "Se deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario."

La Defensoría recomendó al Presidente Ejecutivo del CNP, lo siguiente:

1. Tomar las previsiones necesarias para incluir como prioridad en el próximo presupuesto ordinario o extraordinario, los recursos necesarios para cancelar en su totalidad la deuda existente con el Fondo de Garantías y Jubilaciones. O en su defecto, ejecutar las acciones necesarias para saldar la deuda en su totalidad, a la mayor brevedad.
2. No incurrir más en las acciones objeto de la presente denuncia y de ahora en adelante proceder en tiempo a girar los aportes correspondientes (patronal y del trabajador) al Fondo de Garantías y *Jubilaciones.*

Retención indebida de deducciones de salario en planilla del CNP.

Otra de las denuncias[2] a las cuales se les dio seguimiento en el presente período, tienen que ver con la inconformidad presentada por un funcionario del CNP, el cual manifestó que se presentan problemas serios en las planillas de reporte de salario, en cuanto a las deducciones hechas de ciertos montos correspondientes a pagos de créditos con Bancos Comerciales, Asociaciones Solidaristas, Cooperativas de Ahorro y Crédito, cuotas de afiliación a Sindicatos, etc, que son rebajadas de los salarios de los empleados cada quincena, pero que la Administración no cancela de inmediato a los acreedores.

Se pudo comprobar que el CNP dada -la situación financiera que enfrenta-, tenía serios atrasos en cumplir con estos pagos, situación que en varias oportunidades llegó a tener hasta tres meses o más, de no cancelarse estas obligaciones, lo que ocasionaba inestabilidad y riesgo de las personas trabajadoras quienes constantemente estaban recibiendo llamadas o amenazas de ejecución a través de embargos salariales, o el cobro judicial de los créditos que mantienen.

El Presidente Ejecutivo informó a la Defensoría, que la situación financiera del CNP es tan difícil, que en realidad en el momento de su aplicación los dineros no se tienen en las cuentas corrientes y lo que se le da prioridad es a la cancelación de salarios y las cargas obrero patronales como una urgencia primaria y posteriormente, se procede a cancelar los demás rubros como es el caso de la cancelación de las deducciones. La Situación CNP en la última década ha sido crítica y mantiene un déficit de al menos ¢250 millones mensuales, lo que no ha permitido hacer frente a las obligaciones de manera oportuna.

2 Véase Expediente No. 100802-2012, Confidencial, en los folios autorizados por la DHR.

Dentro de las medidas a tomar resalta un presupuesto extraordinario que está por aprobarse en la Asamblea Legislativa el cual les daría los fondos necesarios para mantener la institución a flote mientras se implementan las medidas, y ayudaría a mantener el rubro de deducciones al día. Por otro lado se está a la espera del ingreso de otros recursos tales como: los correspondientes a la Ley 8700 que corresponde a un porcentaje del superávit libre de otras instituciones con los cuales podrían disminuir el pasivo que se mantiene como parte de las deducciones.

El CNP informó en una reunión sostenida con la Defensoría, el pasado mes de noviembre del 2013, que la Administración ha venido realizando un esfuerzo para disminuir estas erogaciones pendientes de cancelar y que los atrasos se mantenía solo en un mes, que se esperaba que pronto pudieran llegar a saldo de cero, tratando de mantener ese estatus mes a mes.

Interinazgo en el MOPT, existe una total de 411 trabajadores de este Ministerio a quienes no se les ha dado estabilidad laboral.

La denuncia fue presentada por el Sindicato UNATROPYT,[3] quien manifestó que en ese Ministerio se da una situación de incertidumbre, pues existían 789 trabajadores que se encontraban interinos, que es una cifra considerable y que existe una incertidumbre en su situación laboral, pues indicaban que -ahora permanecen en el Ministerio, pero que no se sabe cuándo podrían ser despedidos sin ninguna consideración-. La investigación se finalizó mediante el dictado de un Informe con Recomendaciones a las autoridades del MOPT y la Dirección General de Servicio Civil y se llegó a constatar de la información rendida por la DGSC[4] lo siguiente:

"Al respecto, primeramente es de gran importancia referir que por muchos años la Dirección General de Servicio Civil se ha visto en grandes problemas para llevar a cabo su gestión, debido a que el 99% de su presupuesto se venía destinado para el pago de salarios y los servicios básicos, quedándole únicamente un 1% para sus gastos de equipo, materiales y suministros; esta carencia de recursos lo condujo a una quiebra técnica, restringiéndose el alcance de la promoción y divulgación de los concursos y consecuentemente un atraso en el proceso de reclutamiento y selección de personal para cubrir las necesidades de las vacantes generadas en las instituciones del Poder Ejecutivo. Esta situación fue puesta de manifiesto por la Contraloría General de la República, en su informe No. DFOE-PGAA-4-2009 de fecha 06 de marzo del 2009, en el cual dentro del aparte Disposiciones, al Presidente de la República solicitó, entro otros, lo siguiente: "c) Accionar lo pertinente para dotar a la Dirección General del Servicio Civil de Recursos Humanos, materiales y tecnológicos que le permitan cumplir con las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico…" Siendo importante acotar si bien, en los últimos cuatro años el problema de recursos en la Dirección General de Servicio Civil se ha venido revirtiendo, lo cierto es que ha sido difícil ir subsanando la inoperancia que esto ha ocasionado. Específicamente en el campo del Reclutamiento y Selección de Personal, nos fue limitado tremendamente el presupuesto para publicaciones, adquisición de material de evaluación y la contratación del personal suficiente para atender todos las solicitudes provenientes de las 43 Oficinas de Recursos Humanos que atendemos."

La recomendación hecha, iba dirigida a las autoridades administrativas en el sentido de eliminar los interinazgos prolongados dentro del MOPT para así garantizar el derecho a la estabilidad laboral de los trabajadores interinos. En la fase de seguimiento de estas recomendaciones dadas por

3 Véase Expediente No. 59629-2010 de la Defensoría de los Habitantes.
4 Véase Oficio No. DG-293-2010 de fecha 2 de junio del 2010, suscrito por el MSc. Omar Rodríguez Rodríguez, Director General a.i. de la Dirección General de Servicio Civil.

la Defensoría, se han enviado varias comunicaciones para verificar su cumplimiento, sin embargo, a la fecha han pasado dos años desde la notificación de esta recomendación, siendo que se nos ha remitió una respuesta[5]. Informó el Director Gestión Institucional de Recursos Humanos del MOPT lo siguiente:

> *"La lista de las plazas que actualmente se encuentran con nombramientos interinos asciende a 463, desglosados de la siguiente manera:*
>
> *2.1. 52 plazas que actualmente se encuentran con nombramiento interino* no son vacantes. A contrario sensu tienen titulares, *los cuales se encuentran con algún tipo de licencias o están ascendidos interinamente en otras plazas.*
>
> *2.2. 196 plazas que por la naturaleza de sus funciones deben resolverse mediante nóminas elaboradas por la Dirección General de Servicio Civil con sujeción a los concursos que al efecto haya implementado dicha dependencia.*
>
> *2.3. 215 plazas que por la naturaleza de sus funciones deben resolverse mediante nóminas elaboradas por el Departamento de Gestión de Empleo de esta Dirección, con sujeción a los concursos que al efecto haya implementado dicha dependencia.*
>
> *En este punto es menester indicar que dicha oficina, bajo la orientación de la Dirección General de Servicio Civil, está elaborando, implementando y próximo a llevar acabo un Concurso Externo a efectos de obtener Registros de Elegibles."*

Confirmado la Defensoría que han pasado cuatro años desde la denuncia original y a pesar de la infinidad de gestiones para que se encuentre una solución definitiva, el MOPT todavía mantiene a 463 personas en estado de incertidumbre, violentando los derechos laborales de estos trabajadores interinos, pues no ha podido finalizar el trámite de concurso en coordinación con la DGSC, entidad responsable de definir esta condición. La Defensoría, insistirá por todas las vías oportunas, para que estas personas puedan adquirir su estabilidad laboral, por lo que no se descarta la posibilidad de interponer las acciones legales correspondientes, por la inacción e incumplimiento de deberes, en que ha caído una Institución como el Servicio Civil, y solidariamente el MOPT, siendo que ha quedado evidenciado en este caso, como en otros que también mantiene la Defensoría, el claro incumplimiento y desacato a las disposiciones y competencia jurídica de la DGSC y la violación flagrante a las disposiciones contenidas en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política.

Directrices de la CCSS para el otorgamiento de un seguro voluntario para trabajadores por cuenta propia.

Desde enero 2014 han estado llegando varias denuncias a la Defensoría, de trabajadores independientes que se quejan por cuanto se presentan a las diferentes Sucursales y Oficinas Centrales de la CCSS para solicitar un seguro voluntario, por su condición de trabajadores por cuenta propia que requieren de aseguramiento para atención médica, manifestan que el trámite implementado por la CCSS está presentando serias molestias, ello en razón de que no son atendidos de inmediato y por el contrario, alegan se les está otorgando una cita a un plazo de seis

5 Véase Oficio DGIRH-728-2014 del 28 de febrero del 2014 en SI-59629-2010.

meses para la presentación de varios requisitos y posteriormente, una vez que sean analizados estos, se otorgará o no el derecho al aseguramiento.

En una de esas denuncias[6] la Defensoría consultó a la Sucursal de la CCSS de Puntarenas si existe alguna Directriz nueva girada por la Gerencia División Financiera. Lo anterior en el sentido, de que previo al otorgamiento del aseguramiento tenga que realizarse una entrevista a la persona interesada en obtener el seguro. En igual sentido, se solicitó se nos informara el trámite a seguir y que remitieran las nuevas directrices. Se recibió la respuesta a este asunto que fue tramitado por la vía de gestiones sumarias de defensa para lograr obtener las razones de estos atrasos y mediante el envío del Oficio S.P.A. de abril el Administrador de la Sucursal de Puntarenas informó:

> *"1.-A partir de julio de 2013 la Gerencia Financiera, a través de la Dirección de Inspección, Órgano Rector a Nivel Nacional del Servicio de Inspección, instruyó el uso de la herramienta contenida en el Sistema de Gestión de Calidad. Este Sistema garantiza que los procesos realizados en cuanto al trámite de otorgamiento de seguros y otros derivados de la labor de inspección se realicen de una manera estandarizada y con mayor rigurosidad, para garantizar la transparencia y la adecuada ejecución de los mismos. 2.-Este trámite trajo, como lógica consecuencia, que la atención a los usuarios que solicitan el seguro voluntario o como* trabajador independiente, tengan que pasar por varios procesos, para garantizar en primera instancia, bajo qué categoría de seguro califican. Definida esta etapa, se debe proceder a verificar características sociales, económicas y familiares, bajo las cuales será afiliado. Completar este proceso, puede durar aproximadamente entre hora cuarenta minutos y dos horas.

En nuestra Sucursal contamos únicamente con un funcionario para realizar esa labor. Por lo que, se tuvo que tomar la decisión de atender en promedio cuatro personas diariamente. Debido a la alta demanda, provocó tener que programar la atención de los casos, para citas, en determinado momento, a más de cinco meses plazo. Con la capacidad instalada, no podíamos atender más de la cantidad de personas indicada. Esta situación es de pleno conocimiento de nuestras Autoridades Superiores: Director Regional de Sucursales y Gerente Financiero. Lo indicado en el párrafo anterior ya fue superado, por cuanto, ya se normalizó la cantidad de solicitantes, que en determinado momento creció anormalmente, debido a renovación de permisos, trámite en instituciones públicas, bonos de vivienda, renovación de placas, etc., lo que coincidió con la implementación del Nuevo Sistema."

El tema de aseguramiento voluntario, involucra el acceso a un derecho fundamental consagrado en constitucionalmente, como lo es el derecho a la seguridad social y a la salud, es un tema de reciente análisis en la Defensoría que enciende alarmas. Siendo que las personas denunciantes han encontrado solución a sus quejas, la Institución realiza una investigación a fondo para determinar si estas disposiciones en cuanto a la tramitología, podrían ser lesivas de la obtención de un seguro voluntario. Para ello se continua la investigación y se adiciona también a este tema, el aumento hecho recientemente por la Junta Directiva de la CCSS en cuanto a la cuota de seguro de invalidez, vejez y muerte para las personas trabajadoras que realizan esta actividad por cuenta propia, que ha subido en un 110%, próximamente se rendirá informe de esta investigación.

6 Véase Expediente No. 152896-2014.

Hostigamiento Laboral, una deuda de la Asamblea Legislativa.

En Informes de Labores anteriores,[7] rendidos por la Defensoría ante Congreso, en los años 2010, 2011, 2012, 2013 en el apartado de la Dirección de Asuntos Laborales, el tema del hostigamiento laboral ha sido ampliamente tratado. Durante todos estos años, se ha informado a los y las Diputadas, la necesidad de que el país cuente con una Ley contra el Acoso Laboral que venga a prevenir, regular y sancionar las acciones de violencia laboral en cualquier centro de trabajo que se localice en el territorio nacional.

En estos últimos cinco años uno de los temas mayormente recurridos ante la Defensoría, refiere a denuncias recibidas del Sector Público por hostigamiento laboral en su centro de trabajo. Y a pesar de que han existido 3 o 4 iniciativas de Proyectos Ley de Ley, ninguno de ellos se ha convertido en Ley de la República. La confusión presentada era en cuanto a los conceptos que encierra la figura del hostigamiento laboral, pues los Proyectos mantenían errores, al pretender copiar la definición dada en la Ley No. 7476, Ley Contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia para regular el hostigamiento laboral.

La Defensoría se encargó de hacer una exposición para diferenciar ambas figuras y en el Informe del período 2011-2012 realizó una explicación de ambos institutos, para diferenciar los conceptos y así separar los principios propios de cada figura. Explicando que la diferencia fundamental radica en la tutela de los bienes jurídicos protegidos en cada Instituto. En el acoso sexual se tutela la integridad física de la víctima siendo que las conductas lesivas giran en torno al sexo por la manifestación de comportamientos de carácter sexual no deseados, siendo que este tipo de agresiones se consideran una lesión a su dignidad como persona y a sus derechos fundamentales. Para las víctimas de acoso sexual estas conductas se sienten de forma inmediata, pues afectan en forma directa su integridad física.

En el hostigamiento laboral, las manifestaciones de violencia tardan en ser percibidas por las víctimas, pues refieren a una reiteración de acciones de forma sistemática y recurrente, durante un tiempo prolongado, sobre la persona trabajadora, mediante comportamientos, palabras o actitudes, con el fin de degradar sus condiciones de trabajo, destruir sus redes de comunicación, dañar su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores, causar su desmotivación laboral e inducir a su renuncia. Para que se configure el hostigamiento laboral estas conductas deben de manifestarse sobre la víctima por un período de tiempo prolongado.

Así en el seguimiento que ha dado la Defensoría a estos Proyectos de Ley, la Defensora Ofelia Taitelbaum compareció ante la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa y expuso sobre el tema, desde la experiencia de la Institución en la atención de este tipo de denuncias, de acoso laboral en el Sector Público, de la resistencia que este tema ha tenido en algunos Jerarcas de Dependencias del Estado en cuanto a investigar los casos denunciados o promover un reglamento interno o ejercer el procedimiento disciplinario para investigar a los posibles agresores. A la fecha, se espera que esta iniciativa sea retomada en para ser aprobada por esta Asamblea Legislativa.

7 Véase Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes, correspondientes a los años 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013 en el

Problemas en al infraestructura de oficinas y dependencias del Estado. Situación que incide en el desarrollo de la persona trabajadora.

Nuestro país establece como norma suprema la obligación del Estado de procurar un trabajo digno, debidamente remunerado y en condiciones laborales mínimas que no menoscaben la libertad y la dignidad del hombre y que precisamente conviertan el trabajo y a los que lo realizan, en simple mercancía. Así el artículo 56 de nuestra Constitución Política señala:

"El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo".

La protección de la vida y de la salud de las y los trabajadores también está garantizada en Convenciones Internacionales de Derechos Humanos que Costa Rica ha aprobado. Así por ejemplo podemos mencionar los artículos 1, 11 y 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 6, 7 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos y Convenios de la Organización Internacional del Trabajo como el Nº 120 sobre Higiene en Comercio y Oficinas. Igualmente el Reglamento General de Seguridad e Higiene de Trabajo, establece las condiciones generales de seguridad e higiene en que obligatoriamente deben ejecutarse las labores en todos los centros de trabajo, con el fin de proteger la vida, la salud, la integridad física y mental de los trabajadores. Dicho reglamento, establece en su artículo 3, la obligación de los Patronos de adoptar y poner en práctica en los centros de trabajo medidas de seguridad e higiene, especialmente en lo relativo a:

Sin embargo, varias han sido las denuncias recibidas por la Defensoría de trabajadores del Sector Público por las malas condiciones físicas y estructurales de los centros de Trabajo, oficinas, dependencias y delegaciones del Estado. Se citan las siguientes:

A-Ministerio de Trabajo, oficina zona atlántica. El personal de las Oficinas de Limón, Siquirres, Guácimo y Guápiles del MTSS[8] pertenecientes a la Dirección Regional Huétar Atlántica han denunciado ante la Defensoría las deplorables condiciones de salud ocupacional en que laboran. Se indicó además, que estas Oficinas son muy concurridas por usuarios que demandan los servicios de inspección y conciliación laboral, que en estos lugares existen serios deficiencias en cuanto a limpieza, seguridad e higiene. Por las altas temperaturas, la mayoría de las fallas están relacionadas con la inexistencia de sistemas de aire acondicionado y en caso de existir su cobertura no es limitada, dejando sin cubrir zonas u oficinas de importancia. Tampoco se da un mantenimiento oportuno al equipo. Además se constató la ausencia de señalización, dispositivos de emergencia como las luces, extintores, rotulación de rutas de evacuación, incumplimientos básicos de salud ocupacional, gradas sin antideslizante, falta de rotulación de zonas seguras, rutas de evacuación, salidas y luces de emergencia.

En el Cantón de Guácimo no cuentan con paredes y los pisos se encuentran en mal estado y el único servicio sanitario no se puede usar. Además de problemas en la instalación eléctrica y otros problemas. Lo anterior, es un claro reflejo de que existen serias deficiencias en el propio

8 Véase Expediente No.103973-2012-SI de la Defensoría de los Habitantes.

Ministerio, institución encargada de hacer cumplir las leyes laborales en nuestro país, contenidas en el Código de Trabajo, Reglamento General de Seguridad e Higiene de Trabajo y la Ley General de Salud.

En el curso de la investigación realizada, se pudo determinar cada una de las anomalías señaladas y se hizo una recomendación al Ministerio de Trabajo, a su Dirección de Inspección Nacional de Trabajo, para que proceda a corregir las deficiencias estructurales y a brindar mantenimiento necesario a la infraestructura y equipos de aire acondicionado.

Delegaciones de la Fuerza Pública también en la Zona Atlántica, no cuentan con las condiciones adecuadas, específicamente en la Zona turística de Tortuguero, Parismina, y Barra del Colorado. La denuncia señala que las condiciones de los puestos de la Guardia Civil del Ministerio de Seguridad Pública en la Zona de Tortuguero, Parismina y Barra del Colorado[9] son deplorables, "…q*ue los oficiales trabajan en un lugar muy pequeño, que ahí mismo duermen, que el servicio sanitario está a la par de la cocina, que no existe espacio para comer y deben ingieren sus alimentos en la cama o comer de pie, que las condiciones de higiene son pésimas, el descansar se dificulta mucho y al ser tan pequeño el lugar es muy difícil descansar (se habla, camina, van y vienen, etc.)"*[10].

Al respecto, las autoridades de la Dirección General de la Fuerza Pública informan que han realizado las gestiones materialmente posibles ante los departamentos correspondientes para subsanar las carencias materiales, pero que no pueden invertir recursos propios en terrenos que no son propiedad del Ministerio de Seguridad Pública. Además señalan que han realizado gestiones con el Departamento de Obras Civiles y la Subdirección de la Fuerza Pública para la obtención de la titularidad de los inmuebles donde se ubican los puestos fronterizos, pues están a nombre de otras Instituciones Públicas pero prestadas al Ministerio.

A pesar de ello, las malas condiciones de las Delegaciones Policiales persisten y el Estado incurre en una violación reiterada de los derechos laborales de los policías de los puestos fronterizos de Barra del Colorado, Parismina y Tortuguero, respecto a su derecho a trabajar en un lugar digno, en un espacio donde se guarde la seguridad ocupacional y la salud de los trabajadores, pues paradójicamente el Estado no ha invertido en su mejora porque las delegaciones están ubicadas en terrenos que si bien son del mismo Estado (algunas de ellas están ubicadas en terrenos de JAPDEVA) y no le pertenecen.

Por lo anterior, la Defensoría hace un llamado de atención al Ministerio de Seguridad Pública para que cese la violación de los derechos de sus trabajadores y busque soluciones inmediatas y concretas. Se hace ver que también hay 400 delegaciones que presentan condiciones similares, pues el mismo Ministro de Seguridad Pública ha reconocido en medios de comunicación que los problemas de infraestructura son históricos, no obstante el Estado no ha dado una solución definitiva a dicho problema.

Violación del derecho de descanso de los Policías Penitenciarios.

Se realizó la investigación de la denuncia presentada por un trabajador Policía Penitenciario contra sus superiores por la constante violación de su derecho a un descanso laboral, luego de una

9 Véase Expediente No. 122686-2013-SI de la Defensoría de los Habitantes.
10 Ver Solicitud de Información 122686-2013-SI.

jornada de 8 horas sucesivas de trabajo dentro de su rol semanal de trabajo. Al respecto, la queja señala:

"Trabaja en el Centro de Atención Institucional de San Sebastián, como policía penitenciario, realiza turnos rotativos de lunes a lunes, durante 8 horas, entra a la 1 de la mañana, sale a las 9 de la mañana cumpliendo con la jornada laboral, cuando sale, no se puede acostar pues tiene que ir a almorzar a las 10.30 una vez que almuerza tiene que volver a trabajar para hacer el relevo a los compañeros que van a ir a almorzar, una vez transcurrida todo este trajín, se puede ir a descansar aproximadamente al medio día.

Posterior a esto entra al turno de las 5 de la tarde, teniendo que levantarse a las 4 de la tarde para bañarse alistarse y estar a las 4.45 en formación, por lo cual sólo puede descansar 4 horas. Considera que con esos roles se les irrespeta el derecho al descanso que tiene todo trabajador y además constituye un riesgo que los obliguen a trabajar sin permitirles descansar, máxime por el tipo de población que deben vigilar."

Al respecto, han presentado el reclamo ante el irrespeto de las autoridades carcelarias a las Circulares 05-2010 y 06-2010 emitidas por el Lic. Guillermo Ugalde Víquez en su condición de Director de la Policía Penitenciaria, sin embargo, sus superiores han hecho caso omiso a dichas circulares"[11].

Respecto a la violación del derecho al descanso de los policías penitenciarios, la Sala Constitucional ya se ha pronunciado al respecto. Así, por ejemplo, ha indicado que existe una violación si después de su jornada de ocho horas laborales y durante las ocho horas de descanso son llamados a atender situaciones que **no son urgentes o apremiantes sino de actividades ordinarias** como la práctica deportiva de los privados de libertad, que se realiza de lunes a jueves, la visita general semanal y la requisa general que se realiza también una vez por semana (Al respecto se pueden consultar las resoluciones Nº 2009-002772, N° 2004-05577 y Nº 2010-021090).

Si bien el Director de la Policía Penitenciaria informó a esta Defensoría que "no *había recibido ningún reclamo por parte de los empleados de dicho Centro",* es evidente que el tema de la violación del descanso de los policías penitenciarios es una realidad por parte de las Jefaturas Inmediatas de los oficiales o custodios pues las resoluciones de la Sala Constitucional lo confirman. Adicionalmente, conocemos que los policías penitenciarios no denuncian estos hechos se debe a que los oficiales temen represalias de parte de sus jefes por defender sus derechos.

La Circular N° 05-2010 establece que los policías penitenciarios a quienes se les ha asignado un rol de 7x7 con un servicio activo de ocho horas tienen derecho a un descanso obligatorio y proporcional al tiempo de trabajo efectivamente realizado, a pesar de estar sometidos a un régimen de excepción de jornada laboral y de disponibilidad, tal y como lo señala la Circular N° 05-2010:

> *"1. De acuerdo al numeral 27 del Reglamento General de la Policía Penitenciaria, señala que el personal de seguridad "por la índole de las labores que ejecutan y por la programación de su trabajo, no están sometidos a las limitaciones de la jornada ordinaria y deben de prestar sus servicios de acuerdo con las necesidades del Centro Penitenciario respectivo."* No obstante, los miembros de la policía penitenciaria, durante su rol de siete por siete (siete días de trabajo por siete días de descanso), con un servicio activo de ocho

11 Véase Expediente No. 78482-2011-SI en la Defensoría de los Habitantes.

horas en situaciones normales, tienen derecho a un descanso obligatorio y proporcional al tiempo de trabajo efectivamente realizado.

Debido a lo anterior, se les recuerda a los que ocupan cargos de jefatura, que deberán de velar por el debido cumplimiento de esta disposición, sin perjuicio de las obligaciones que tienen todos los funcionarios por concepto de disponibilidad, donde los funcionarios deberán permanecer atentos y en disposición para laborar ante eventualidades urgentes y apremiantes.

2. Que el tiempo de descanso de los funcionarios es un derecho y una obligación que deben de acatar, con el fin de poder continuar brindando los servicios de seguridad de una manera óptima, evitando así un eventual abandono de servicio y la distorsión de la dinámica institucional..".

El derecho al descanso consiste en el derecho de todo trabajador a cesar en su actividad por un período de tiempo, y tiene como fines, entre otros, permitirle recuperar las fuerzas y energías gastadas en el trabajo realizado, proteger su salud física y mental, para posteriormente desarrollar su labor con mayor eficiencia. En el caso de los policías penitenciarios, el descanso es fundamental, dado que deben velar por el orden y la seguridad de los centros penales, labor que les exige estar atentos a cualquier eventualidad o peligro de fuga.

No obstante, los hechos que motivaron esta denuncia y los amparos interpuestos arriba mencionados constituyen un indicio de que las Jefaturas de Seguridad de los distintos Centros Penales no están cumpliendo con la Circular N° 05-2010, obligando a los policías penitenciarios que se disponen a descansar luego de 8 horas de trabajo, a cubrir actividades ordinarias que forman parte del quehacer diario y que son acatadas por los policías por temor a represalias de supervisores y jefes de seguridad.

Esta Defensoría recuerda al Ministerio de Justicia y Paz y a la Dirección de la Policía Penitenciaria, que de conformidad con la Jurisprudencia de la Sala Constitucional antes citada, la práctica deportiva de los privados de libertad, la visita general semanal y la requisa general que se realiza también una vez por semana son actividades consideradas como ordinarias, y por ende, no es válido que se saquen efectivos que se encuentren en su tiempo de descanso para cubrir la vigilancia de las mismas.

Es por ello que este órgano defensor recomendó que la Dirección de Policía Penitenciaria verificara el cumplimiento de la Circular N° 05-2010 por parte de las Jefaturas de Seguridad de los diferentes centros penales y que se realizaran entrevistas a los policías penitenciarios (con carácter confidencial), para verificar el nivel de cumplimiento, la necesidad de contratar más personal y garantizar el derecho fundamental de descanso de los oficiales de seguridad.

Interinazgo prolongados y violación al derecho de estabilidad laboral de los policías de la Municipalidad de San José.

Al igual que otros cuerpos policiales, la Policía de la Municipalidad de San José[12] sufre deficiencias y abusos por parte de las autoridades de esa Corporación Municipal. Así por ejemplo, se recibió una queja en la Defensoría donde se constató que al menos 85 policías están en condición inte-

12 Véase Expediente No. 75943-2011-SI en la Defensoría de los Habitantes.

rina desde hace más de 5 años, a pesar de ocupar plazas vacantes. Dicha condición de inestabilidad llevó a que en el mes de noviembre del 2013[13], los policías municipales amenazaron con irse a huelga ante la posibilidad de ser cesados por la Municipalidad de San José

La administración por su parte indicó que por falta de presupuesto, no se habían adjudicado las plazas, sin embargo, los nombramientos interinos prolongados son un indicio de que la Municipalidad ocupa de dichos servidores, por lo que cesarles su nombramiento para colocar a otros interinos, viola su derecho fundamental a la estabilidad laboral claramente regulado en el Artículo 192 de la Constitución Política, siendo que la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia lo ha indicado en su Resolución 2013-0016 al indicar:

"El nombramiento de servidores interinos por plazos que se prolongan en forma indefinida y la posterior remoción de un interino para nombrar a otro en las mismas condiciones de inestabilidad sólo puede conducir a lo que nuestros constituyentes pretendieron evitar: que existan funcionarios públicos laborando en forma regular para la Administración pero sin contar con la garantía de inamovilidad que establece la Constitución…"

Asimismo, dicha sentencia, señaló que la Municipalidad de San José al incorporar a la Policía Municipal como un servicio más que se presta a la ciudadanía, es sinónimo de que se está en presencia de un servicio imprescindible y por lo tanto permanente[14] razón que llevó a esta Defensoría a recomendar a la corporación municipal lo siguiente:

"Proceder a sacar a concurso las 85 plazas vacantes de personal policial interino con más de un año de ocupar dicho puesto y reservar el presupuesto necesario para cubrir dicha demanda, dado que el hecho de mantener a los policías municipales en un interinazgo prolongado es violatorio de sus derechos fundamentales".[15]

Valga la pena indicar que esta Defensoría dará seguimiento al cumplimiento de esta recomendación por parte de la Municipalidad de San José.

Malas condiciones de infraestructura de la Delegación Central de la Policía Municipal de San José. Sobre este punto, el Informe rendido en el año 2011 por el Alcalde de la Municipalidad de San José[16] y la Jefatura de la Policía Municipal señalan que: *"es cierto que las condiciones de la Delegación Central no se encuentran en las más óptimas condiciones, sin embargo, si cuentan con los servicios básicos para las necesidades del cuerpo policial, amén de indicar que a partir del mes de agosto próximo, se estará trasladando a todo el personal del Departamento de Seguridad Ciudadana a las nuevas instalaciones, en un edificio propio y con todas las condiciones de seguridad e higiene…"*

No obstante, al mes de marzo del 2014, aún la Policía Municipal no se ha trasladado a las instalaciones del Antiguo Mercado Paso de la Vaca, a pesar de que ya se han invertido 500 millones de

13 Periódico La Prensa Libre, 15 de noviembre del 2013.

14 *"…Es un hecho público y notorio, que desde hace varios años, la Municipalidad de San José incorporó como otro de sus servicios a los administrados, la seguridad ciudadana y, para ello cuenta con cuerpo de oficiales identificados como policías municipales. En este contexto, resulta claro, que no estamos frente a una función que pueda juzgarse como transitoria, pues por sus características debe interpretarse como imprescindible dentro de las competencias de la demandada, lo que consustancialmente trae consigo, que no pueda encuadrase dentro de las excepciones contempladas por el numeral 26, de reciente cita, la condición del demandante. A lo anterior debe aunarse, que el vínculo se prolongó más allá de un año, lo que evidencia que su permanencia en la institución no era una situación coyuntural como se ha alegado…"* Op- cit.

15 Véase Oficio No. 00147-2014-DHR -[AL] de fecha 9 de enero del 2014, de la Defensoría de los Habitantes.

16 Véase Expediente No. 75943-2011-SI.

colones, pues ahora se está a la espera de la conclusión de obras complementarias del proyecto, las cuales se encuentran pendientes de ejecución y que para ello se ha incluido en el Presupuesto Extraordinario 2014 un monto de ₡105.000.000 millones de colones, que estará disponible a finales del mes de abril.

Dicha situación afecta tanto a los policías municipales pues no cuentan con un lugar de esparcimiento, alimentación y de higiene adecuado, así como para el propio Departamento de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal, dado que éste último se encuentra dividido en diferentes secciones y lugares, muestra de ello, es que la Oficina del Director de la Policía se encuentra en el Edificio Central de la Municipalidad de San José y el Plantel de Operaciones se ubica alrededor de las inmediaciones de la Pizza Hut en el Paseo Colón, oficinas que deberían estar unidas.

La Defensoría hace un llamado de atención a la Municipalidad de San José, para que finalice de inmediato las obras iniciadas en el Antiguo Mercado Paso de la Vaca, que reunirá las diferentes oficinas que componen a la Policía Municipal y con las cuales se cumplirá con los deberes asumidos en el Artículo 14 de la Convención Colectiva.

Sobre las jornadas extenuantes y abusos en pagos de horas extras. Esta Defensoría en Informe Final N° 00147-2014-DHR -[AL] de enero del 2014 constató que a los policías municipales[17] de San José se les hace laborar horas extraordinarias cuando están sujetos jornadas de excepción de doce horas diarias de conformidad con el Artículo 58 de la Constitución Política y 143 del Código de Trabajo.

Asimismo, se constató que algunos policías se les paga eventualmente de 100 a 150 horas extras mensuales, pagos que consideró la DHR son excesivos, y que puede significarle hasta un salario extra mensual al trabajador, mientras que a otros policías durante ese mismo período de tiempo, no se les asignó tiempo extraordinario, actuación que la Defensoría no comparte, pues hay un trato desigual.

También se comprobó, que la Municipalidad de San José tiene poco control sobre el pago que ha realizado a los policías municipales de forma anual, pues la Jefatura de Recursos Humanos nos indicó que el sistema de aplicación es limitado y no tiene un integrado al respecto.

Sobre este tema, debemos de reconocer que a raíz de la intervención de la Defensoría la Municipalidad de San José, recién aprobó la **Directriz N° 017-DHR-C-2013** que establece los **Lineamientos Generales para el pago de horas extraordinarias**, que define el procedimiento para la aprobación de pago de horas extras **"en casos excepcionales o de peligro inminente o siniestro"**, sin embargo, para los policías municipales debería existir un tope de pago de horas extras ya que ellos por su jornada de excepción de trabajo, no deberían trabajar más allá de las doce horas diarias, pues la corporación municipal debe velar por la salud y el descanso de dichos policías.

Por ello, esta Defensoría recomendó a la Alcaldía de la Municipalidad junto al Departamento de Recursos Humanos verificar que la Dirección de la Policía Municipal el cumplimiento de la Directriz n° 017-DHR-C-2013 pues la directriz establece que cada jefatura (previo a las labores extraordinarias), deberá justificar ante las gerencias la necesidad de pagar tiempo extraordinario, y además debe existir un plan mensual que contemple la necesidad de pago de tiempo extraordinario.

17 Idem.

Así también es necesario que la Municipalidad de San José y su Departamento de Recursos Humanos tengan un control estricto del pago que se realiza por concepto de horas extras de todos los policías municipales en un determinado período, dado que según lo informado, el sistema de aplicación es limitado y no tiene un integrado al respecto.

Idesigualdad salarial en la Municipalidad de Dota.

Se recibió una denuncia de parte de una funcionaria de la Municipalidad de Dota[18] que señala que gana menos salario que otros compañeros suyos que se encuentran en la misma categoría de la lista de salarios. Recibidos los informes, la Municipalidad de Dota, acepta que efectivamente existe la desigualdad salarial denunciada y por ende una violación a éste derecho, siendo que de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 57 de la Constitución Política de Costa Rica, que señala:

> "*Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna.* El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia".

Sin embargo, preocupa a esta Defensoría que la modificación salarial no se ha efectuado, a pesar de que la Municipalidad es consciente de que existe una desigualdad salarial. Es esta razón, la que motivó a la Defensoría a recomendar que realice de forma inmediata las modificaciones presupuestarias necesarias para equiparar el salario de la funcionaria afectada. De igual manera, preocupa que otros funcionarios municipales se encuentren en igual situación, que la funcionaria denunciante, por lo que se le solicitó a la Municipalidad de Dota realizar un estudio para determinar que no existan diferencias en el salario base entre los trabajadores municipales que ocupen una misma categoría.

Suspensión de pensión por viudez, acción ilegítima de la CCSS.

Una señora acudió a la Defensoría para interponer una queja[19] por la pensión por viudez de que estaba gozando en razón de la muerte de su esposo. Alego la interesada, que desde el año 2007 la CCSS no le volvió a depositar estos dineros en su cuenta corriente, violentándole así su derecho a esta pensión y el de sus hijos menores de edad al suspenderle el pago de la misma. Indica la denunciante, que ella optó por no sacar estos dineros de su cuenta, para dejarlos como un ahorro que le permitiera enfrentar los gastos de sus dos hijos cuando estos entraran a la Universidad. Así el Banco donde se mantenía la cuenta corriente reportó a la Caja que la interesada no había cobrado su pensión en el término de tres meses consecutivos y esto ocasionó que sin previo aviso a la interesada la CCSS decidiera no volver a depositar estos dineros.

Ante la intervención de la Defensoría, la Caja verificó que incurrió en un error al no depositar estos dineros, y alegó que es frecuente que algunas personas extranjeras que reciben pensión, a veces ocurre la muerte y que esta no es inscrita ante el Registro Civil por lo que ya ha ocurrido que en otros casos se sigue girando y la persona ya ha muerto. En razón de ello, como medida de protección de los dineros públicos se realiza éste procedimiento, sin embargo, al percatarse del error la Caja restableció el derecho de la interesada y le depositó los dineros adeudados.

18 Véase Expediente No. 111268-2012-SI en la Defensoría de los Habitantes.
19 Véase Expediente No. 108671-2012.

Dirección de Asuntos Jurídicos

La Dirección de Asuntos Jurídicos es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico de la Defensoría y en tal condición, tiene a su cargo múltiples funciones que salvando naturales diferencias en cuanto a la forma en que se manifiestan, tienen en común el estar vinculadas con un rol asesor a nivel jurídico en las materias más diversas

Este rol se ejerce en relación con todas las unidades administrativas que así lo requieran, empezando por supuesto por el o la Defensora de los Habitantes y su Defensor o Defensora Adjunta, e incluyendo las Áreas de Defensa cuando se requiera un soporte legal para aclarar, fortalecer o profundizar desde una perspectiva jurídica una posición institucional, así como a la Dirección Administrativa, la Contraloría de Servicios e incluso la Auditoría Interna.

Asimismo, si bien es cierto la Defensoría ejerce la función de defensa de los derechos e intereses de los habitantes primordialmente desde la competencia que le es propia a través de la emisión de recomendaciones, pronunciamientos públicos en temas de interés nacional, interlocutora de las y los habitantes como actora en procesos de mediación y diálogo, también es lo cierto que ejerce una defensa de los habitantes en el ámbito judicial, empleando al efecto todas las herramientas jurídicas que le otorga su propia ley de creación en el artículo 13 así como en general el ordenamiento jurídico, particularmente la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el Código Procesal Contencioso Administrativo. En su conjunto, estas leyes reconocen a la institución una amplia legitimación procesal para incoar todo tipo de procesos judiciales, herramienta que da sentido a la función de control objetivo de legalidad y de constitucionalidad de toda conducta administrativa del sector público.

En tal sentido, a la esta Dirección le corresponde gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales en que intervenga en ejercicio de la función de defensa en este escenario así como a través de la interposición de recursos administrativos.

Otras funciones asignadas de conformidad con el Estatuto Autónomo de Organización institucional, refieren a la elaboración ó reforma de todos los instrumentos normativos internos, reglamentos, estatutos para la regulación de sus actividades internas, manuales así como los convenios de cooperación interinstitucional que suscriba la Defensoría con organizaciones internacionales, universidades y otros entes u órganos de la Administración Pública.

Asimismo, otros procesos de trabajo en los cuales la Dirección Jurídica interviene a través de un rol de asesoría y coordinación interna, son la materia disciplinaria que el o la Jerarca ejerce en relación con faltas atribuibles a las y los servidores y la materia de contratación administrativa, revisando cada proceso a efecto de garantizar su ajuste al marco jurídico de regulación especial, resolución de los recursos administrativos que pudieran ser incoados durante el proceso y elaboración de los respectivos contratos.

A continuación se presenta un detalle de la gestión de esta Dirección en los tres principales procesos de trabajo en que interviene, según este preámbulo y lo que se ha explicado ya en Informes Anuales de años anteriores.

Ámbito de la Actividad Judicial.

La legitimación procesal objetiva que le otorgan a la institución normas procesales contenidas en su propia ley de creación –artículo 13- así como en el Código Procesal Contencioso Administrativo –artículo 10 inciso 3- y en la Ley de la Jurisdicción Constitucional -los artículos 75 y 96 inciso ch)-, ha llevado a la Defensoría a ejercer la defensa de derechos e intereses de las y los habitantes en el escenario judicial atendiendo a criterios de fondo y según un procedimiento interno que está definido en el Manual del Macroproceso de Defensa de Derechos, emitido por Acuerdo de la Jerarca el 13 de diciembre de 2013.

Concretamente el Capítulo XI titulado *Formas de Intervención en Sede Judicial*, define los criterios institucionales para acudir a la vía judicial y el procedimiento a seguir internamente en tales supuestos por las unidades administrativas involucradas. El propósito es proporcionar seguridad jurídica a las y los habitantes respecto al empleo de esta herramienta y estandarizar el proceso de trabajo en esta particular forma de defensa, de modo que haya un equilibrio entre el ejercicio de la competencia que es propia de la Defensoría –la magistratura de influencia- y la defensa en este otro escenario.

El principio rector en este tema, es que la Defensoría debe prioritariamente decantar la función de defensa que le fue encomendada por el legislador a través de su propia competencia y procedimientos, evitando hasta donde sea posible judicializar los conflictos para asegurar su consolidación como una verdadera instancia de resolución alternativa de conflictos, más ágil, sumaria, no tradicional y más accesible a las y los habitantes. Ello sin perjuicio claro está, de los casos de violaciones groseras y ostensibles a bienes jurídicos supremos, supuestos en los cuales históricamente la institución ha optado como primera medida recurrir a la defensa judicial, principalmente en la jurisdicción constitucional.

En este contexto la Dirección de Asuntos Jurídicos, como órgano interno de la institución encargado de coordinar esta particular función, presenta un recuento de los procesos judiciales que corresponden al año de labores del presente Informe Anual.

Asimismo, y en congruencia con los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas, vale la precisión de que son incluidos en este informe todas las intervenciones de la Defensoría de los Habitantes desde distintas condiciones:

- actora en procesos de amparo;
- recurrente en procesos de Acción de Inconstitucionalidad;

- coadyuvante desde una condición pasiva o activa en procesos de amparo interpuestos por terceros;
- como parte recurrida a partir de recursos de amparo interpuestos en su contra por habitantes y;
- desde una condición de asesora técnica, cuando la Sala Constitucional le solicita en el marco de procesos pendientes de resolución, información o la posición institucional ante determinado tema como un insumo de prueba para mejor resolver.

Como actora en recursos de amparo, la Defensoría interpuso los siguientes procesos:

1. Proceso contra el Consejo de Transporte Público[1] por violentar el derecho de participación, derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos, así como la vulneración de los principios constitucionales de inderogabilidad singular de la norma e interdicción de la arbitrariedad dentro del procedimiento que ese órgano público llevó a cabo con el fin de renovar para el período 2014-2021 las concesiones del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos, modalidad autobús. Este proceso de amparo fue rechazado de plano, indicando el tribunal constitucional que debía recurrirse a la vía ordinaria.
2. Proceso contra la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos[2] por violación del derecho de participación, acceso a la información y rendición de cuentas, así como al debido proceso en el procedimiento de fijación tarifaria del servicio público de distribución eléctrica, efectuada por ese órgano regulador a solicitud de la empresa Coopelesca R.L, mismo que fue declarado sin lugar.
3. Proceso contra la Oficina Operativa de Afectados por el Nemagón y la Unidad Ejecutora Técnica para atención de Extrabajadores Bananeros expuestos al Tóxico DBCP, unidad administrativa integrada por funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros y el Ministerio de Trabajo. La acción judicial se interpone al considerar la Defensoría vulnerados los derechos fundamentales de los familiares de los afectados por el nemagón, denominados por la propia Ley como "afectados indirectos", particularmente sus derechos de acceso a una justicia pronta y cumplida, el buen funcionamiento de los servicios públicos y el principio de responsabilidad de la Administración. Pese a que en el artículo 3 de la Ley N° 8130, "Ley de Determinación de Beneficios Sociales y Económicos para la Población Afectada por el "DBCP", se establece la obligatoriedad de reconocer el daño causado en perjuicio de los hijos e hijas, compañeros y cónyuges de las personas que hubieren recibido una indemnización por afectaciones a causa del químico, lo cierto del caso es que al día de hoy y luego de más de 10 años de una tramitología administrativa que parece interminable, el Estado no ha cumplido con dicho reconocimiento.[3]
4. Entre agosto de 2013 y abril de 2014 la Defensoría de los Habitantes interpuso tres recursos de amparo contra el Ministerio de Educación Pública, por rehusarse a otorgar códigos docentes en tres centros educativos, aduciendo razones financieras o presupuestarias.

Particularmente, en el primero de los casos, se negó al otorgamiento de un código de educación especial para los y las estudiantes con discapacidad en el Colegio Técnico Profesional de Santa Elena en Monteverde; el proceso fue declarado con lugar.

1 Expediente N° 14-004647-0007-CO.
2 Expediente N° 13-008316-0007-CO.
3 Expediente N° 14-004272-0007-CO.

Posteriormente, se interpuso otro recurso de amparo a favor de las y los estudiantes de la Telesecundaria Colonia Anateri, en Zarcero. La negativa del MEP fue a la adjudicación de un código para la enseñanza del idioma inglés, lo cual perjudicó a los estudiantes que cursaban el quinto año de colegio y que presentaron sus exámenes de bachillerato. Sin embargo, la Sala Constitucional lo declaró sin lugar en virtud de que al momento de resolver el recurso, el MEP ya había adoptado medidas administrativas para solventar la necesidad. No obstante, esta Defensoría aunque respeta la sentencia, lamenta el hecho de que esta máxima autoridad judicial constitucional obviara la mención a la violación del derecho a la educación de los y las estudiantes de este centro educativo, la cual se perpetró sin lugar a dudas, al margen de que la Cartera de Educación hubiera atendido con posterioridad la necesidad del código de idioma.

Finalmente, el último recurso interpuesto por esta Defensoría se dirigió a la protección del derecho a la educación de niños y niñas con necesidades conductuales de la Escuela La Constanza y El Ceibo, por cuanto el Ministerio nuevamente se había negado a adjudicar un código denominado "de enseñanza especial de problemas emocionales y de conducta". En esta oportunidad, la Sala Constitucional declaró con lugar el recurso, ordenando a dicha institución a la pronta adjudicación del código requerido.[4]

5. La Defensoría interpuso un recurso de amparo en favor de un habitante en condición de vulnerabilidad, persona adulta mayor, indigente, extranjera con 13 años de residencia en el país y en un estado de salud muy comprometido por violación a sus derechos fundamentales a la salud y a la vida, pues no podía tener acceso a servicios de salud en tanto la Dirección de Coberturas Especiales del Estado de la C.C.S.S. le denegó su solicitud de un seguro por el Estado por no contar el habitante con la condición de residente permanente. La Defensoría consideró que con la denegatoria se estaba creando una discriminación entre costarricenses y personas extranjeras por la vía reglamentaria, amén de que la C.C.S.S. requería como condición una condición migratoria que incluso no está contemplada en la Ley General de Migración y Extranjería. La Sala Constitucional declaró parcialmente con lugar el recurso, disponiendo en lo conducente la anulación del acto administrativo de la Dirección de Coberturas Especiales de la C.C.S.S. que había denegado el seguro por el Estado al habitante y la orden de que analizara nuevamente su caso con sustento en razones humanitarias, base con la cual la Dirección General de Migración ya le había otorgado una residencial legal.[5]

Como recurrente en procesos de Acciones de Inconstitucionalidad, es decir, procesos con una pretensión anulatoria de normas del ordenamiento jurídico que se considera contravienen la Constitución Política o el Derecho de la Constitución, la Defensoría interpuso los siguientes procesos:

1. Acción de inconstitucionalidad[6] en contra de los artículos 2 inciso 45), 81, 82 y 149 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial –Ley N° 9078- en cuanto establecen la obligatoriedad en el establecimiento de la Dirección Electrónica Vial. La Defensoría considera que tales normas contravienen los artículos 33, 39 y 41 de la Constitución Política, así como el quebranto del derecho fundamental emergente a interrelacionarse con las

4 El amparo a favor de las y los estudiantes del Colegio Técnico Profesional de Santa Elena en Monteverde, fue tramitado bajo el Expediente N° 13-010131-0007-CO. El amparo relacionado con la Telesecundaria Colonia Anateri, en Zarcero, corresponde al Expediente N° 13-015061-0007-CO. Finalmente, el proceso de amparo en relación con la Escuela La Constanza y El Ceibo, se encuentra en trámite bajo el Expediente N° 14-05122-0007-CO.

5 Expediente tramitado ante la Sala Constitucional bajo el N° 13-011562-0007-CO.

6 Expediente N° 14-000248-0007-CO.

Administraciones Públicas por medios electrónicos en respeto del principio de solidaridad digital y en consecuencia, el reconocimiento de la existencia de la brecha digital en ciertas poblaciones del país. La Acción continúa en trámite.

2. Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 117, 118 y 132 del Decreto Ejecutivo N° 26921-MAG Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria, por considerar la Defensoría inconstitucional la omisión de este Reglamento al prescindir de la realización de estudios de impacto ambiental en esta materia. La pretensión del proceso es para que se ordene al Poder Ejecutivo la reforma a este Reglamento a efecto de que, como norma especial que regula lo relacionado con proyectos de utilización de organismos genéticamente modificados, establezca la realización de estudios de impacto ambiental y aprobación de viabilidad ambiental por parte de SETENA, como requisito previo a la aprobación del certificado de liberación al ambiente otorgado por el Servicio Fitosanitario del Estado.[7]

   Como pretensión cautelar la Defensoria solicitó a la Sala Constitucional que hasta tanto el Poder Ejecutivo emita la reforma reglamentaria pretendida, se ordene al Servicio Fitosanitario del Estado aplique supletoriamente lo contenido en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente y el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, requiriendo a las personas físicas o jurídicas que soliciten el certificado de liberación al ambiente para algún producto o semilla genéticamente modificada, la aprobación previa de la viabilidad ambiental por parte de la SETENA, a través de un estudio de impacto ambiental. La Acción continúa en trámite en la Sala Constitucional.

3. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley de Impuesto de Personas Jurídicas, al estimar la Defensoría que se violentan principios tributarios constitucionales de los contribuyentes, como el de capacidad contributiva, en tanto el monto es único sin considerar el rédito o patrimonio de las personas jurídicas. En el mismo sentido, la Defensoría constató luego de un extenso análisis del expediente legislativo que dio origen posteriormente a la ley, que la modalidad de cobro del impuesto fue establecida sin que mediara estudio o soporte técnico que justificara la selección de dicha metodología. No obstante, la Sala Constitucional rechazó dicha acción. [8]

Como coadyuvante en procesos contenciosos administrativos interpuestos por terceros, la Defensoría interviene en esta condición cuando está en posibilidad de aportar elementos probatorios o argumentos de convicción adicionales que enriquezcan la posición del actor y constituya una instrumento útil para ampliar el panorama de los jueces contenciosos de cara a una resolución jurisdiccional que tutele de la mejor forma los derechos e intereses de las y los habitantes. En ese sentido, para el presente período se presentaron dos coadyuvancias cuyo detalle es el siguiente:

1. Coadyuvancia activa de la Defensoría en favor de la organización civil denominada Foro de Occidente y en contra del Estado, representado por el Consejo Nacional de Concesiones y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, así como contra la empresa transnacional OAS CENTRAL AMERICA INVESTING LIMITED, en *proceso de medida cautelar ante causam* con el propósito de que los jueces contenciosos suspendieran la gestión de pagos de la Administración Pública en favor de la empresa referida hasta tanto no se discutiera en el proceso ordinario de fondo la validez de la concesión, la adjudicación y la cesión del contrato en

7 Se tramita en la Sala Constitucional bajo el Expediente N° 13-6136-0007-CO.
8 Tramitada en la Sala Constitucional bajo el Expediente 13-14235-0007-CO.

favor de la compañía dicha. La Defensoría coadyuva en tanto estimó que las actuaciones de la Administración y de la empresa concesionaria menoscababan la tutela del medio ambiente en tanto la cesión del contrato se produjo estando caducas al menos dos de las cuatro viabilidades ambientales del proyecto de ampliación de la carretera.

No obstante, si bien el juez contencioso ordenó momentáneamente la aplicación de la medida, su levantamiento fue ordenado pocas semanas después, con lo cual la Administración no encontró obstáculo alguno para efectuar el pago de la totalidad de las sumas acordadas con la contraparte para finiquitar el contrato. Recientemente, se otorgó audiencia a las partes con el fin de confirmar la pérdida de interés actual en el proceso cautelar, sin perjuicio de la continuación del proceso de fondo. [9]

2. Coadyuvancia pasiva de la Defensoría en favor de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y para hacer defensa del derecho de autodeterminación de los indígenas de la comunidad Térraba, tutelado en el Convenio N° 169 de la OIT y demás normativa internacional, con base en el cual la Defensoría tenía la pretensión de que se respetara la representación del Consejo de Mayores o de cualesquiera otras formas de organización que los indígenas decidieran establecer en su territorio. La Resolución N° 12-2012-DND emitida por DINADECO y recurrida por dos particulares en este proceso cautelar, ordenaba la depuración del padrón de electores para elegir una nueva Junta Directiva de la Asociación de Desarrollo de modo que éstos fueran únicamente indígenas térrabas. La resolución judicial ordenó la reinstalación de la anterior Junta Directiva, cuestionada por DINADECO, contexto en el cual la Defensoría coadyuva inicialmente y luego apela esta decisión del juez; finalmente, el Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo rechaza la gestión y confirma la permanencia de la Junta Directiva anterior cuya representatividad cuestiona una parte de los indígenas de esa comunidad por estar integrada por blancos.[10]

Como parte recurrida en procesos de amparo interpuestos en su contra por habitantes, forma parte del marco competencial de la Dirección de Asuntos Jurídicos representar judicialmente a la Defensoría de los Habitantes. Durante el presente período fueron interpuestos los siguientes recursos:

1. Recurso de amparo interpuesto por varias habitantes contra el Jefe del Departamento de Programación Presupuestaria del Ministerio de Educación Pública (MEP) y otros. En este asunto la Sala Constitucional de oficio decidió incluir a la Defensoría como parte recurrida. No obstante, hecha la revisión en la institución no se registraba desde el año 2002 hasta la fecha de interposición del recurso, ninguna denuncia interpuesta por las denunciantes en contra del MEP por las razones que originaban su recurso, motivo por el cual respecto de la Defensoría el proceso presentado carecía de fundamento pues no precisaba algún abuso, acción indebida u omisión de parte de la institución en perjuicio de algún derecho fundamental. La Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso en lo que a la Defensoría se refería.[11]
2. Recurso de amparo interpuesto por una habitante en contra del Viceministro de Trabajo, el Director de Gestión Humana del Poder Judicial, la Defensora y otro, por cuanto la accionante estimó que se habían violentado sus derechos laborales como profesional con discapaci-

9 Tramitado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa bajo el Expediente Judicial N° Expediente N° 13-03883-1027-CA.
10 Tramitado en la jurisdicción contencioso administrativa bajo el Expediente N° 13-00223-1027-CA.
11 Expediente N° 13-010392-0007-CO

dad al no habérsele brindado una oportunidad de laborar para alguna de estas entidades. La Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso por cuanto tanto la Defensoría como el resto de instituciones, lograron demostrar que para el caso de la recurrente no se había producido discriminación, en tanto ésta se limitó a presentar su currículum a las instituciones, hecho del cual no se derivaba automáticamente una obligación de contratación por el hecho de tener una discapacidad.[12]

3. Recurso de amparo interpuesto por una habitante contra el Alcalde y el Director del Proceso de Control Urbano, ambos de la Municipalidad de Alajuela, el Ministerio de Salud, el MINAET y la SETENA, alegando peligro contra la salud por la existencia de las torres de telecomunicaciones colocadas en su cantón en forma indiscriminada. En el presente asunto no se recurrió directamente a la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, la Sala Constitucional integró a la Litis a la Defensoría dentro de los recurridos y solicitó a ésta la rendición de un informe. Interpreta la Defensoría que en ciertos asuntos la Sala la integra en los asuntos en los cuales estima valioso conocer la experiencia técnica de la institución en el tema de fondo en discusión. El presente asunto continúa en trámite.[13]
4. Recurso de amparo interpuesto por un grupo de habitantes privados de libertad contra la Defensoría de los Habitantes, quienes alegaron que no se les quería acreditar el trabajo realizado en favor del Estado durante la primera mitad de sus respectivas sentencias. No obstante, para el caso de la Defensoría los actores no lograron acreditar en cuál acción ilegítima u omisión habría incurrido la institución en sus labores y gestiones, motivo por el cual la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso.[14]
5. Recurso de amparo interpuesto por una habitante contra la Defensoría de los Habitantes, por cuanto estimó que a la fecha de interposición de su recurso no había obtenido respuesta de la institución ni se le había suministrado la información que había solicitado por lo que consideraba que con la actuación descrita se lesionaron los derechos fundamentales contenidos en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política. No obstante, la Defensoría logró acreditar que el dicho de la recurrente había sido inexacto por cuanto sí se le había hecho entrega oportuna de la información solicitada, motivo por el cual la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso.[15]
6. Recurso de amparo interpuesto por Marco Levy Virgo contra la Defen, al argumentar que la actividad de la fumigación aérea en el sector de Matina se realiza sin control ni fiscalización por parte de las autoridades públicas competentes y a la Defensoría de los Habitantes le atribuye que no ha ejercido la autoridad y competencias de rectoría, fiscalización y control en materia de prestación de los servicios públicos que, según considera, esta institución ostenta por ley, generándose por ende la consecuente afectación al derecho constitucional consagrado en el artículo 50 de la Carta Magna. Argumenta que esta situación incide en la salud, la seguridad y la vida humana de las y los habitantes y el medio ambiente de la región. Al momento de rendirse el presente informe anual, la Sala continúa en conocimiento del asunto y aún no dicta su resolución final.[16]
7. Dos procesos de amparo en los que los habitantes alegan violación de la Defensoría al artículo 41 de la Constitución Política que tutela el derecho a una justicia pronta y cumplida. Ambos fueron declarados sin lugar por la Sala Constitucional, descartándose violación de la

12 Expediente Nº 13-005883-0007-CO.
13 Expediente Nº 13-02986-0007-CO.
14 Expediente de la Sala Constitucional Nº 13-007086-0007-CO.
15 Expediente Nº 13-009090-0007-CO.
16 Expediente Nº 14-003543-0007-CO.

Defensoría de sus derechos fundamentales. [17]

8. Proceso de amparo en que la institución figura como recurrida y donde se invoca un quebranto al derecho fundamental al debido proceso en su vertiente de acceso a las piezas de un expediente administrativo, mismo que se encuentra pendiente de resolución.[18]

Como asesora técnica de la Sala Constitucional o de los Tribunales Contencioso Administrativos, se solicita a la Defensoría insumos como prueba para mejor resolver que por lo general refieren a temas técnicos en los que la institución ha tenido la oportunidad de investigar y sentar una posición que clarifica la eventual afectación a los derechos de los habitantes. En tal condición, la Defensoría intervino en los siguientes procesos:

1. Proceso de amparo incoado en contra del Instituto Costarricense de Electricidad y la Superintendencia de Telecomunicaciones y donde se ordenó a dichas entidades la restitución de teléfonos públicos en la comunidad de Zapotal de Miramar, Puntarenas, así como la dotación de acceso a servicios de telecomunicaciones en ese lugar. La Sala Constitucional solicitó la colaboración de la Defensoría de los Habitantes para que diera seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en ese asunto, siendo que así se ha procedido remitiendo informes semestrales al tribunal constitucional.[19]
2. El Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda solicitó a la Defensoría de los Habitantes de la República apersonarse al proceso de ejecución de sentencia contencioso administrativo incoado por el señor Melquisedec Rodríguez Ramírez contra la Junta Administrativa del Registro Nacional y el Estado. En el mismo se requería el criterio técnico de la Defensoría a efecto de esclarecer la posibilidad de retribuir a las y los usuarios de los servicios que presta el Registro Nacional de la Propiedad, el cobro de servicios prestados por esa entidad del Estado sustentados en un acto administrativo viciado de nulidad.[20]
3. Informe de cumplimiento que solicita la Sala Constitucional a la Defensoría de los Habitantes, en proceso de amparo interpuesto por un habitante contra la CCSS, el Ministerio de Seguridad Pública y otras instituciones a efecto de que fungiera un rol de coordinación interinstitucional entre las instituciones que resultaron condenadas y que se encontraban obligadas a cumplir con un cronograma y una serie de requerimientos para satisfacer lo demandado por el accionante en beneficio de la comunidad de Punta Burica. La Defensoría procedió de conformidad con lo ordenado por esa autoridad jurisdiccional y finalmente, presentó el informe de cumplimiento solicitado por ésta última.[21]
4. Proceso de amparo interpuesto por una persona adulta mayor que alegó mal trato de los choferes de autobús de la empresa Busetas Heredianas S.A., el Consejo de Transporte Público y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. A solicitud de la Sala Constitucional, la Defensoría remitió un informe en el cual hizo referencia al enfoque de derechos humanos de este grupo etario en lo que respecta particularmente a la prestación del servicio público de transporte y un recuento de las actuaciones de la Defensoría, informes, pronunciamientos públicos sobre este tema. [22]

17 Expedientes: N° 13-012785-0007-CO y 13-008627-0007-CO.
18 Expediente N° 14-004508-0007-CO.
19 Expediente N° 13-005318-0007-CO.
20 El proceso fue tramitado bajo el expediente N° 09-002931-1027-CA.
21 Asunto tramitado por medio del Expediente Nº 12-13033-0007-CO
22 El asunto se encuentra aún en trámite bajo el Expediente N° 14-000747-0007-CO.

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 formaliza a través de múltiples formas; proporciona asesoría jurídica verbal o escrita a la Dirección Administrativa y al Departamento de Proveeduría y Servicios Generales en los procesos de contratación.

Asimismo, la Dirección tiene la responsabilidad de analizar y verificar que cada proceso se efectúe conforme con el ordenamiento jurídico y alertar a todos los funcionarios intervinientes así como al o la Jerarca en caso de detectar alguna irregularidad u omisión que deba ser subsanada o enmendada.

Esta función comprende varias labores asociadas, entre las cuales se encuentra la revisión del expediente administrativo de cada contratación con miras a verificar que todas las etapas del proceso hayan sido debidamente cumplidas y agotadas y en general, que en éste hayan sido observados los principios de publicidad, igualdad y libre competencia, así como que cada acto de adjudicación esté sólidamente sustentado en un análisis financiero, técnico y jurídico por parte de la Comisión de Adjudicaciones de la Defensoría de los Habitantes.

Otra labor asociada que compete a la Dirección de Asuntos Jurídicos es la elaboración de los contratos, en los cuales se formalizan las obligaciones, responsabilidades y consecuencias ante supuestos como incumplimientos contractuales de las partes, vicios ocultos, dilaciones en la ejecución del objeto. Todo con el propósito último de resguardar los intereses de la institución.

En el período al cual corresponde el presente informe, la Dirección de Asuntos Jurídicos analizó y refrendó los procesos de contratación que a continuación se enuncian.

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de Licitación Abreviada:

1. Contrato de la Licitación Abreviada Nº 2013LA-000007-DHR para la "Elaboración de una estructura de techo para parqueo de vehículos oficiales", celebrado con el Ing. José Enrique Salazar Vargas, el 18 de noviembre de 2013.
2. Contrato de la Licitación Abreviada Nº 2013LA-000001-DHR para el "Mantenimiento preventivo para las unidades de aire acondicionado", celebrado con la empresa Tectronic S.A., con fecha de 05 de junio de 2013.
3. Contrato de la Licitación Abreviada Nº 2013LA-000004-DHR, para la "Adquisición de licencias de software y contratación de un servicio de diseño y desarrollo de portal web", celebrado con Hermes Soluciones de Internet S.A., el 29 de julio de 2013.
4. Contrato de la Licitación Abreviada Nº 2013LA-000003-DHR para la "Adquisición de instalación de estaciones de trabajo (panelería) y mobiliario de oficina", celebrado con Euromobilia S.A., el 05 de agosto de 2013.
5. Addendum a contrato de la Licitación Abreviada Nº 2013LA-000003-DHR para la "Adquisición de instalación de estaciones de trabajo (panelería) y mobiliario de oficina", celebrado con Euromobilia S.A., el 06 de noviembre de 2013.
6. Addendum al contrato de la Licitación Abreviada Nº 2012LA-000008-DHR para la "Adquisición de un servicio de telefonía IP hospedado en la nube", para la "Adquisición de un servicio de mensajería vía fax digital", con el fin de implementar este servicio adicional y

aprovechar la plataforma de la central telefónica que la empresa ofrece en el marco del contrato principal, celebrado con la empresa el 23 de setiembre de 2013.

7. Addendum al contrato de la Licitación Abreviada Nº 2012LA-000008-DHR para la "Adquisición de un servicio de telefonía IP hospedado en la nube", con el fin de reajustar el monto de la cuantía del contrato principal, celebrado con la empresa Call My Way NY, S.A., el 05 de junio de 2013.
8. Contrato de Licitación Abreviada Nº 2014LA-000001-DHR. "Adquisición de un servicio especializado de custodia y administración de documentos denominado empresa de bodegaje de documentos", celebrado con la empresa Document Management Solutions DMS S.R.L., en fecha 9 de abril de 2014.

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de contratación directa:

1. Contratación Directa N° 2013CD-000046-DHR: "Mantenimiento preventivo para barreras automáticas de acceso y el sistema de pararrayos del edificio central de la Defensoría de los Habitantes".
2. Contratación Directa N° 2013CD-000183-DHR: "Construcción de una rampa para el acceso principal de la Oficina Regional de Limón".
3. Contratación Directa Nº 2013CD-000136-DHR, para el "Mantenimiento preventivo para el sistema de pararrayos del edificio central de la Defensoría de los Habitantes", celebrada con la empresa Technicorp S.A., el 10 de octubre de 2013.

Ámbito de Asesoría Técnico Jurídica.

Si bien es cierto la función de asesoría transversa todas las labores que tiene a su cargo la Dirección de Asuntos Jurídicos, en este acápite se destacan los principales criterios vertidos a solicitud verbal o escrita del Despacho de la Defensora o el Defensor Adjunto, Dirección Administrativa y los departamentos adscritos a ésta.

En otro sentido, el rol de asesoría jurídica de esta Dirección se vincula con las labores sustantivas de defensa propias de la institución, a partir de solicitudes de criterio de las diferentes Áreas de Defensa como también de la Defensora y el Defensor Adjunto con el propósito de profundizar, aclarar o fortalecer particularmente en el ámbito jurídico una posición institucional. En tal sentido, la Dirección Jurídica interviene conjunta y coordinadamente con la unidad consultante en los casos en que se le solicita respaldo técnico-jurídico sobre aspectos puntuales de casos particulares, por lo general de alta complejidad por las implicaciones que pudieran tener o por ser temas de relevancia o interés nacional.

De este modo, existen múltiples criterios vertidos que no necesariamente reúnen esas características de notoriedad, razón por la cual no son detallados en este acápite y sólo serán expuestos los criterios jurídicos que revisten relevancia para la labor sustantiva de defensa de la Defensoría de los Habitantes:

1. A la Dirección le fue requerido formal criterio jurídico en relación con el planteamiento efectuado por habitantes de los Distritos de Cóbano, Paquera y Lepanto, respecto a la interposición de una acción judicial en favor de su interés para que un proyecto de ley rela-

cionado con la determinación respecto a la pertenencia de dichos territorios a la provincia de Guanacaste o Puntarenas fuera votado por el primer Poder de la República. En relación con la anterior, con base en una serie de consideraciones relacionadas con la potestad constitucional exclusiva que detenta la Asamblea Legislativa en los procesos de formación de leyes, se informó sobre la improcedencia en la interposición de una acción judicial en ese sentido.

2. Esta Dirección rindió criterio jurídico relacionado con la solicitud planteada por un habitante para la interposición de una Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 8494-A del 28 de abril de 1978, así reformado por los Decretos N° 9388 del 30 de noviembre del mismo año y el N° 10142 de junio de 1979, mismos que crearon la Reserva Forestal Golfo Dulce y donde existen una serie de conflictos en relación con la tenencia de la tierra por parte de agricultores de la zona. Esta Dirección declinó la opción judicial propuesta por los vecinos de la zona en el presente asunto, tomando como base intervenciones que ha efectuado esta institución respecto al tema concreto desde años atrás, así como valorando la inconveniencia de plantear una acción judicial que pudiera desafectar el Patrimonio Natural del Estado, tutelado con base en principios consustanciales del Derecho Ambiental. Valga destacar que si bien el criterio técnico fue negativo al propósito puntual del habitante, se hizo la consideración particular de que la Defensoría no desconoce la necesaria solución que las autoridades estatales deben a las personas que habitan en el lugar.

3. La Asamblea Legislativa consultó a la Defensoría el Proyecto de Ley Nº 18.964 "Ley sobre extinción de dominio", cuyo propósito es introducir en el ordenamiento jurídico costarricense un nuevo mecanismo para combatir el crimen organizado, otorgando al Estado una herramienta de la que según se apunta, no se encamina a perseguir a las personas involucradas en la actividad delincuencial, vocación natural de la jurisdicción penal y del cual el proyecto pregona que resulta ser una materia independiente, sino a perseguir los bienes de los que se sirven las organizaciones criminales para efectuar sus actividades, así como las que resultan ser producto de éstas.

   El proyecto regula este instituto jurídico mediante el cual, a través de un proceso judicial se despoja a las personas de la titularidad de los bienes cuyo origen ilícito es presunto y en el tanto su titular no logre demostrar su legítima procedencia o adquisición pasará a manos del aparato estatal. En ese sentido, en el dictamen vertido por esta Dirección se reconoce la existencia y aplicación de la figura a nivel internacional en aras de combatir un fenómeno que afecta en forma global al mundo y particularmente a este país entre otros, sin embargo, se efectuaron una serie de consideraciones sustentadas en torno a los peligros que entraña una legislación de esa naturaleza sobre algunos derechos y garantías de orden constitucional en el tanto, la legislación tendría la potencialidad de afectar a personas que no necesariamente formen parte de los grupos delincuenciales objetivo del proyecto.

4. Solicitud de un habitante que requirió a la Defensoría la valoración para la posible interposición de una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 5 del Estatuto del Servicio Civil y en el que según se alegó, hay un trato desigual en perjuicio de los funcionarios públicos interinos. No obstante, luego de un análisis y estudio acerca de lo peticionado, el cual comprendió la revisión de doctrina, jurisprudencia y criterios anteriores de instituciones competentes, esta Dirección llegó a la conclusión de que la solicitud no tenía sustento técnico y jurídico para accionar por la vía solicitada, motivo por el cual éste no se acogió,

no sin haber contado con un pormenorizado y amplio fundamento jurídico.

5. Revisión de convenios interinstitucionales de cooperación celebrados entre la Defensoría y entidades de enorme prestigio:
   - Universidad de Costa Rica, para el funcionamiento de los Consultorios Jurídicos en las instalaciones de la sede central de la Defensoría;
   - el PNUD-CONARE;
   - la Asociación Gerontológica Costarricense;
   - Carta de Intenciones con la Escuela Judicial;

Intervención en otros ámbitos de actividad

A.- Citaciones a funcionarios públicos

En el presente acápite se incorporan las diligencias de citación que están contempladas en la ley de creación de la Defensoría, para hacer comparecer en forma personal al funcionario o funcionaria pública, en los casos de omisión injustificada a su obligación legal de dar respuesta a los requerimientos de información que le gire la Defensoría o en los supuestos de incumplimiento injustificado a las recomendaciones emitidas por la institución así como de no adopción de las acciones propias de su competencia para solventar problemas o atender solicitudes de habitantes.

Esta potestad se fundamenta en lo establecido en los artículos 12 inciso 3), 24 inciso 1) de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República y el artículo 27 del Reglamento a la Ley Número 7319. [23]

El proceso para llevar adelante estas citaciones está a cargo de la Dirección Jurídica e incluye una serie de pasos, entre los cuales está la revisión del expediente que remite el Área de Defensa que solicita la citación a efecto de verificar que se reúnen los presupuestos necesarios para proceder con esta diligencia, contemplados en la Ley N° 7319 y su Reglamento, así como con el Manual de Macroproceso de Defensa de la institución. Posteriormente, se elabora el documento de citación, con una referencia completa sobre el o los asuntos respecto de los cuales se le solicita al o la funcionaria rendición de cuentas y finalmente, la celebración de la audiencia propiamente en la cual se procede al levantamiento de una Acta, particularmente de los acuerdos que se alcanzan con el o la funcionaria en ese momento.

En el período al cual corresponde el presente informe de labores, se realizaron las citaciones que se detallan en el cuadro adjunto.

---

23 "Artículo 12. Ámbito de Competencia y obligación de comparecer.
(…) Inciso 3): Los funcionarios públicos, citados por la Defensoría de los Habitantes de la República deben comparecer personalmente, el día y hora señalados; si no se presentaren podrán ser obligados a comparecer por medio de la Fuerza Pública, salvo los casos de legítimo impedimento. Se exceptúan los funcionarios que gozan de inmunidad. *(…)*
Artículo 24. Colaboración Preferente.
Inciso 1): Los órganos públicos están obligados a colaborar, de manera preferente, con la Defensoría de los Habitantes de la República en sus investigaciones y, en general, a brindarle todas las facilidades para el cabal desempeño de sus funciones. (…)
Artículo 27. Citación de funcionarios.
El Defensor de los Habitantes de la República podrá citar a los funcionarios públicos para que comparezcan personalmente a referirse sobre cualquier cuestión de interés para la investigación de asuntos sometidos a su conocimiento. (…)"

CITACIONES A FUNCIONARIOS (AS) PÚBLICOS (AS) PERÍODO 2013-2014			
Funcionario (a) citado (a)	**Nombre**	**Asunto**	**Fecha de la citación**
1. Citación funcionarias de MINAET	Marlene Salazar A., Directora de Geología y Minas y Rosa Ma Ovares A., Presidenta de Órgano Director de Procedimiento	Ambas funcionarias fueron citadas por omisión de respuesta en el caso del señor Miguel Cubillo L.	23 de mayo de 2013.
2. Citación Funcionario SINAC-MINAET	Ing. Alfonso Duarte M. Director Área de Conservación Pacífico	Fue citado por omisión de respuesta a prevención en denuncia interpuesta por Dip. Jorge A. Gamboa C.	21 de junio de 2013.
3. Alcaldesa de Puntarenas	Msc. Aura Jiménez H.	Fue citada por omisión de respuesta a 52 asuntos pendientes en la DHR	24 de febrero de 2014.
4. Directora Escuela Josefina Bonilla Administrativo	Msc. Celia Pastrana G.	Fue citada por omisión de respuesta en caso de denuncia por maltrato contra un estudiante por parte de un docente.	22 de abril de 2014.
5. Alcalde de Alajuela	Roberto Thompson Chacón	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en las siguientes investigaciones: Expedientes: 58577-2010-SI, 110319-2012-SI, 117898-2013-SI, 126967-2013-SI, 132811-2013-SI	04 de setiembre de 2013
6. Directora del Área Rectora de Salud de Siquirres	Karen Mayorga Quirós	Renuencia a atender solicitudes de informe y prevenciones en la investigación conducida bajo el Expediente N° 77712-201-SI	14 de mayo de 2013

B.- Elaboración de normativa institucional interna

Tal y como se indicó al inicio del presente informe, el Estatuto Autónomo de Organización de la institución establece la intervención de la Dirección de Asuntos Jurídicos en los procesos de elaboración ó reforma de todos los instrumentos normativos internos, reglamentos y estatutos para la regulación de sus actividades internas. Durante el año al que corresponde este informe, esta Dirección tuvo a su cargo las siguientes reformas normativas:

1. A solicitud del Defensor Adjunto de los Habitantes, se procedió con el análisis de antecedentes doctrinales, jurisprudenciales y de regulación en otros países de la figura y de los términos de la licencia por paternidad. De ese trabajo derivó finalmente la reforma al artículo 37 del Estatuto Autónomo de Servicios de la Defensoría de los Habitantes, que fue oficial a través del Acuerdo del Defensor Adjunto de los Habitantes N° 1828 del 21 de marzo de 2014.

   Mediante esta reforma se amplió el plazo por concepto de licencia por paternidad, disponiéndose otorgar, a partir de los cinco días naturales que se contemplaban originalmente en la licencia, un día adicional a la semana durante las cuatro semanas posteriores al término de dicho plazo. Sumado a esa disposición y para aquellos casos en los cuales los funcionarios demostraran ser los únicos responsables directos de la persona menor de edad, se dispuso otorgar una licencia por el plazo de tres meses posteriores al nacimiento o adopción.

   Dicha reforma es congruente con la posición institucional que sistemáticamente ha establecido una corresponsabilidad en el cuido por parte de los padres pero además, también implica un reconocimiento de su deber de participar en el desarrollo familiar y de su derecho a ejercer activamente su paternidad, más allá del típico rol proveedor. Asimismo, representa un avance en pro de la igualdad entre los derechos del hombre y la mujer, la preservación del interés superior del niño y la importancia del otorgamiento de dichas licencias para el adecuado balance entre la relación laboral y familiar de la persona.

2. Elaboración de un nuevo Capítulo inserto dentro del Estatuto Autónomo de Servicio que regula el funcionamiento y el procedimiento interno para la selección de los representantes de las y los funcionarios en la Junta de Relaciones Laborales y en la Comisión de Becas institucional.

   La Defensoría consideró necesario regular la figura, pues si bien es cierto ya ésta se hallaba contemplada en el Estatuto Autónomo de Servicio, había un vacío en cuanto al procedimiento a seguir para su debida integración. Adicionalmente, se estimó que la conformación de esta instancia revisora es congruente con los principios de participación, defensa y transparencia que la institución pregona hacia lo externo en todas las actuaciones del sector público, necesaria en el contexto de la Defensoría en donde no existe representación sindical desde hace años.

3. La Dirección trabaja actualmente en un proceso de actualización y remozamiento con miras a readecuar a la realidad institucional actual el Estatuto Autónomo de Organización así como el organigrama de la institución, proceso que se realiza en consorcio con la Dirección de Planificación. Se trata de una labor de conciliación entre el texto del instrumento y los acuerdos que lo han modificado a través de los años, particularmente en lo que se refiere a las unidades administrativas que conforman la institución y las funciones que todas desempeñan.

4. Finalmente, la Dirección trabaja en un proceso de actualización, ajustes y reforma integral del Estatuto Autónomo de Servicio en todos los temas que éste regula.

Contraloría de Servicios

La Defensoría y su compromiso con la buena prestación del servicio

La atención al público y la excelencia en la prestación de los servicios, son unos de los ejes fundamentales sobre los cuales se generan el prestigio y la credibilidad que las personas usuarias tienen de una institución. La Defensoría consciente de esto, desarrolla su trabajo enfocado en el ser humano como centro de su quehacer.

Ello se traduce en el servicio que se le brinda al habitante el cual comprende dos elementos complementarios: por un lado la atención que el o la habitante merecen y que demanda trato personalizado, basado en el respeto y la cortesía, pero por otro lado, implica también interés por darle respuesta a su pretensión mediante procesos establecidos tendientes a obtener de la Administración Pública la restitución del derecho violado ya sea producto de sus actuaciones u omisiones(1)Manual de Servicio al habitante 2012.

Este compromiso con la buena prestación de los servicios nace desde el momento que se sometió a discusión en la Asamblea Legislativa la creación de la Defensoría. En el expediente legislativo No. 10218 se consigna: "El proyecto recoge esta doble función del Defensor: la protección de los derechos fundamentales y con ello, no sólo la tutela, sino la mejora del servicio. Dicho de otras palabras, protegiendo los derechos de los ciudadanos se mejora el servicio; y mejorando el servicio se protegen mejor los derechos.

Siempre que el Defensor o la Defensora intervienen, lo hacen para contribuir a mejorar el servicio, lo que trae como consecuencia una satisfactoria protección de los derechos de las y los administrados. Existe una correspondencia entre un satisfactorio servicio público y la adecuada tutela de los derechos del administrado y entre el mal servicio y la arbitrariedad, la corrupción y la ineficiencia, aunque también excepcionalmente existen administraciones arbitrarias y, a la vez eficientes. Pero en todo caso, la ineficiencia implica siempre violación del derecho de encontrar oportuna respuesta a las peticiones de los ciudadanos.

Con el compromiso que se adquiere con las y los habitantes del país en la protección de los derechos humanos, frente a la Administración Pública, la institución también adquiere un compromiso a lo interno para cumplir con ese paradigma de la buena prestación de los servicios frente a las exigencias que cotidianamente se le hacen a la Administración.

Es por ello que la Defensoría creó la Contraloría de Servicio, mediante Acuerdo No. 686-DH de fecha dos de octubre del 2002, con el fin de ser congruentes con la iniciativa que en aquel momento impulsaba la institución ante el Congreso, para que se aprobara el Proyecto de Ley que permitiera elevar a rango de ley, la constitución de las Contralorías de Servicio. Es una instancia que vela porque las y los usuarios de los servicios de la institución obtengan un servicio con calidad, eficiencia y eficacia y a la vez para que conozcan y se apropien de sus derechos y deberes.

Además, brinda información y orientación necesaria en cuanto a los servicios que la institución ofrece, indicándoles los trámites a seguir y los documentos que necesitan para realizarlos. Su objetivo principal es promover el desarrollo de una cultura basada en la mejora continua de la prestación de los servicios y la defensa de los derechos y garantías de la población usuaria, en sus relaciones con la Defensoría.

Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios

Respecto al tema de la exigibilidad del derecho a una prestación de servicios de calidad por parte de las y los habitantes, éstos se encuentran protegidos por un soido cuerpo normativo, empezando por la Constitución Política, y otros leyes tales como: la Ley General de la Administración Pública, la Ley de la Autoridad Presupuestaria, la Ley para el Equilibrio Financiero de La República, la Ley de Protección al Consumidor, la Ley de Protección a la Persona Adulta Mayor, la Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, la Ley General de Control Interno, la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con discapacidad, y más recientemente la Ley Reguladora del Sistema de Contralorías de Servicios, entre otras.

El cumplimiento de este cuerpo normativo se obliga a las personas jerarcas y a las y los funcionarios públicos a someter al escrutinio público su accionar mediante procesos de transparencia y rendición de cuentas y a cumplir con el compromiso de que su actuación en el ejercicio de sus competencias, sean realizadas con eficiencia, eficacia y con respeto de la legalidad.

Es importante hacer especial mención acerca de la importancia que tiene para la institucionalidad costarricense la aprobación y publicación de la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, la Defensoría aprovecha este espacio para expresar su reconocimiento a todas aquellas personas que de una u otra forma intervinieron para hacer realidad dicha aprobación. Año tras año la institución insistió ante este Plenario para que se procediera con su aprobación, incluso se presentaron varios proyectos de Ley durante estos veinte años de existencia, ya que consideraba la urgente necesidad de darles rango de ley para que pudiesen ejercer sus labores de control con una mayor autoridad y respaldo.

Dichosamente el 10 de Setiembre del año 2013 se publicó en la Gaceta 173, la Ley No.9158 Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, logro que todos celebramos por la importancia de contar con tan importante cuerpo normativo

Al darles rango de Ley se les está dotando de los instrumentos necesarios para que se fortalezcan en su trabajo por medio de procesos de acercamiento a la sociedad civil, y logren posicionarse en sus instituciones para que sean reconocidas por todas y todos los habitantes como sus representantes a lo interno de las mismas.

La institución está convencida de la importancia de las Contralorías de Servicios como órganos de control ya que su correcto accionar incide directamente en fortalecimiento del derecho al Buen Gobierno y sin duda alguna coadyuva en los procesos de Gobernanza Democrática. Se debe proceder con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Contraloría, para que éste opere como una verdadera red de protección de derechos, que facilite el intercambio de información y experiencias para brindar a las y los habitantes respuestas ágiles, eficientes, eficaces basadas en el Buen Trato Ciudadano. Con ello, se estará dando un importante aporte a la mejora de la Gobernaza Democrática del país, ya las Contralorías de Servicios estarán propiciando la garantía de los derechos humanos y velando por la legalidad y por el correcto accionar institucional, el cual debe darse dentro del marco de la transparencia y la congruencia con su respectiva misión y visión.

Durante el período comprendido entre enero a diciembre del 2013 se atendieron 253 personas clasificadas entre usuarios y usuarias externas que plantearon sus inconformidades ante la Contraloría de Servicios.

Cuadro 1
Número de Usuarias y Usuarios Externos Atendidos
Enero - Diciembre 2013

Número de personas atendidas	
Usuarios/as externos	243
Usuarios/as internos	10
Total	**253**

Fuente: Registro de Solicitudes de Intervención

Cuadro 2
Número de Solicitudes de Intervención Atendidas durante
Enero - Diciembre 2013

Número de solicitudes de intervención	
Solicitudes de intervención usuarios/as externos	196
Solicitudes de intervención usuarios/as internos	5
Total	**201**

FUENTE: Registro de Solicitudes de Intervención

El medio que más utilizan los y las usuarias de los servicios de la Contraloría de Servicios es el telefónico, seguido por las denuncias presentan por medio del correo electrónico, visita personal, y la nota escrita.

La Contraloría de Servicios es utilizada como una plataforma de servicios a la que se le hacen solicitudes de la más diversa índole, entre ellas: el procedimiento a seguir para que su denuncia sea admitida por la institución, atención a estudiantes tanto de escuelas, colegios como universidades **atención de consultas telefónicas donde solicitan información que es competencia de otras instituciones del Estado, por lo que se les orienta para que canalicen de manera eficiente su queja. Se les remiten en primera instancia a las respectivas Contralorías de Servicio de dichas instituciones,** coordinación con la Oficina de Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica la referencia de algunos casos que no son competencia de la

Defensoría para su conocimiento, atención y asesoramiento, en casos extraordinarios el acompañamiento de quejosos a instituciones públicas, acompañamiento a las personas profesionales de defensa en aquellas inspecciones solicitadas por los habitantes. Apoyo a otras direcciones y al Despacho de la señora Defensora cuando así se requiera.

La Contraloría de Servicios de la Defensoría ha establecido una permanente comunicación con las Contralorías de otras instituciones El poner en contacto a la persona habitante que tiene alguna disconformidad en relación con la prestación de los servicios que brindan las instituciones, con las Contralorías de Servicio es una forma de dar a conocer estos entes de control y una alternativa para que la inconformidad sea resuelta con prontitud.

Esta Contraloría de Servicios ha tenido una importante relación de coordinación con la Secretaría Técnica para la realizaciòn de actividades relacionadas con el accionar de las Contralorías de Servicios. Se coordinó con el Ministerio de Economía y Comercio una capacitación dirigida a treinta y cinco funcionarios y funcionarias de la Defensoría sobre la importancia del cumplimiento de la Ley 8220, Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos

Elaboración de acciones tendientes a mejorar la prestación de los servicios

- Se realizó una encuesta de salida dirigida a los y las usuarias de los servicios de la institución que permitió medir el grado de satisfacción y/o insatisfacción con la prestación de servicios que brinda la Dirección de Admisibilidad.
- Se realizó una encuesta corta que permitió medir los tiempos de espera que los y las funcionarias de las diferentes Áreas de Defensa tardan para atender a los y las habitantes, además del nivel de satisfacción de nuestros usuarios con el servicio prestado
- Esta Contraloría de Servicios desde hace varios años tomó la iniciativa de que se retomaran las relaciones de cooperación interinstitucional que se tuvieron en algún momento con la Escuela Judicial con el fin de continuar con los procesos de capacitación para que los y las funcionarias de la Defensoría participen de los cursos que esa Escuela realiza en varias temáticas de interés institucional, entre ellos el tema de Mecanismos de Resolución Alterna de Conflictos (RAC.) En Junio del 2014 se estarán capacitando un grupo dieciocho funcionarios y funcionarias en el curso RAC II lo que les acreditará como Mediadores, así mismo ha permitido que profesionales de la Defensoría puedan colaborar en las diferentes capacitaciones que la Escuela Judicial brinda a sus funcionarios y funcionarias.
- La Defensoría, la Secretaría Técnica de MIDEPLAN y esta Contralorías deben trabajar en el establecimiento de canales de comunicación y de trabajo conjunto con el objetivo de agilizar el proceso de consulta diaria y/o notificación.

En coordinación con la Dirección de Planificación Institucional la elaboración de un sistema de indicadores de gestión que permita la evaluación permanente en pos de la mejora continua de la prestación de los servicios.

Dirección Administrativa

Con el propósito de llevar a cabo los objetivos estratégicos del programa a través del producto: "Servicio de apoyo a la Defensa, Protección, Promoción y Divulgación de los Derechos e Intereses de los Habitantes y las Habitantes", la Defensoría de los Habitantes dispuso de recursos para el Ejercicio Económico del 2013, asignados en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por ¢4,876.0 Millones y con una ejecución que se detalla en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA			
Situación Financiera al 31/12/2013			
Centro de gestión	**Apropiación Actual (a)**	**Gasto Devengado (b)**	**Porcentaje de Ejecución (b/a)**
Defensoría de los Habitantes	4.876.000.000,00	4.605.216.322,39	94,45%
Recurso Externo	-	-	0%
Donaciones			
Total	**4.876.000.000,00**	**4.605.216.322,39**	**94,45%**

Como complemento a lo anterior se detalla en el Cuadro No. 2 el Presupuesto Institucional por Partida presupuestaria, conteniendo el nivel de ejecución en términos nominales y relativos.

Con el Cuadro No. 2 podemos derivar las siguientes conclusiones: para el logro del cumplimiento de las metas y los objetivos Institucionales, se alcanzó una ejecución del 94.45% del presupuesto; esto implica una leve disminución de 0.58 puntos porcentuales con respecto al año anterior y un crecimiento de presupuesto total del 7.88%, lo que deja de manifiesto un avance global en la gestión administrativa y financiera hacia el cumplimiento de sus objetivos. Debido a la misión Institucional, los recursos humanos se utilizaron fundamentalmente en Defensa y Promoción de Derechos, y mantuvo un promedio del 100% de ocupación (172 personas); en los gastos operativos (Servicios, Materiales y Suministros y Transferencias) el porcentaje de ejecución fue del

91.60 % y en lo referente a Inversión se alcanzó un 99.24%; ambas cifras superiores a lo establecido en el 2012. Lo anterior, se fundamenta en los siguientes puntos:

Cuadro No. 2

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
SITUACION FINANCIERA AL 31/12/2013						
Rubro de Gasto	**Presupuesto**	**Proporción**	**Ejecutado**	**Proporción**	**% Ejecución**	**Ponderado**
Remuneraciones (1)	4.332.568.410,00	88,85	4.103.864.906,94	89,11	94,72	84,16
Servicios	375.833.000,00	7,71	344.500.983,89	7,48	91,66	7,07
Materiales y Suministros	43.754.590,00	0,90	42.512.814,17	0,92	97,16	0,87
Bienes Duraderos	46.480.000,00	0,95	46.128.654,76	1,00	99,24	0,95
Transferencias	77.364.000,00	1,59	68.208.962,63	1,48	88,17	1,40
TOTALES	4.876.000.000,00	100,00	4.605.216.322,39	100,00		94,45
(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Obligaciones Patronales C.C.S.S., y Bco Popular						

Partida 0: Remuneraciones

REMUNERACIONES			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢4.332.568.410.00	¢4.103.864.906.94	94.72%	5.28%

Debido a que la Institución es de servicios, para este período concentró un 88.85% de sus recursos presupuestarios en Recursos Humanos, de los cuales ejecutó un 94.72%. Los recursos no utilizados se fundamentan principalmente en el ahorro que se obtuvo al existir un aumento de costo de vida muy inferior al proyectado el cual considero un 5.77% señalado en las Directrices Técnicas y Metodológicas para la formulación del Presupuesto 2013, no obstante como es sabido el aumento del primer semestre fue de 1.84% y para el segundo semestre el aumento fue únicamente del 3.24%, tal situación contribuyó a que el rubro de salarios y sus componentes estuvieran muy por debajo de lo presupuestado. En lo que se refiere a incapacidades contribuyó a generar un ahorro en salarios, y en lo que se refiere a los gastos por ASOFUNDE, existen 125 personas asociadas, aproximadamente el 72% del personal, existiendo una disminución con respecto al año anterior, en este ítem se efectuaron en el año dos modificaciones vía decreto que

aumentaron el disponible, esto debido a un aumento porcentual en la cuota patronal, al final del periodo se logró ejecutar un 97% en este ítem.

Partida 1: Servicios

SERVICIOS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢375.833.000.00	¢344.500.983.89	91.66%	8.34%

Las causas que incidieron para alcanzar el nivel de ejecución anterior se localizan en el análisis y la proyección de gastos que en el 2013 se realizó en algunos ítems de esta partida tales como Alquileres, Servicio de Agua y Luz, Seguros entre otros, además de la incorporación de la Póliza de Seguro contra Terremoto para el Edificio. Algunas otras Subpartidas presentaron remanentes como son el caso de Servicio de Telecomunicaciones, Servicios Generales, Capacitación, Mantenimiento y Reparación y la subpartida de Servicios Jurídicos que del todo no se utilizaron los recursos debido al atraso en el proceso de contratación por parte de un área de la Defensoría.

De igual forma existió un ahorro en la partida de Viáticos tanto dentro como fuera del país, tal situación obedeció a giras que se pospusieron y viajes que no se realizaron. Cabe indicar que parte de los ahorros en la partida de servicios corresponden a compromisos que pasan para el año siguiente, como lo son el pago de servicios telefónicos, telemáticos y viáticos.

Partida 2: Materiales y Suministros

MATERIALES Y SUMINISTROS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢43.754.590.00	¢42.512.814.17	97.16%	2.84%

La ejecución en la partida de Materiales y Suministros alcanzó un 97,16 % con respecto al presupuesto anual asignado; los recursos fueron ejecutados casi en su totalidad atendiendo las necesidades de cada una de las Sub Partidas, se logró suplir los requerimientos de las diferentes oficinas, esto para atender sin problema el año 2013. Para el 2014 igual fueron incorporados

recursos en estas Sub Partidas, debido a que son materiales indispensables para el buen funcionamiento de las Unidades.

Partida 5: Bienes Duraderos

BIENES DURADEROS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
46.480.000.00	¢46.128.654.76	99.24%	0.76%

Referente al rubro de Bienes Duraderos, existió un ahorro de un 0.76%, evidenciado un aprovechamiento efectivo y de casi el 100% de los recursos presupuestados.

Cabe indicar que en materia de Inversión en Capital (Maquinaria, Mobiliario, Equipo y Edificio **)** se logró atender remodelaciones de oficinas importantes instalando estaciones de trabajo y muebles, en las oficinas de Financiero, Mecanismo, Asuntos Laborales, Recursos Humanos, Archivo y correspondencia, y Aulas de Capacitación, con esto se mejoró considerablemente el lugar de trabajo de varios compañeros y compañeras. Por otra parte, se dotó de mobiliario y equipos, sustitución de equipo informático, Teléfonos inalámbricos, tanto en las oficinas centrales como en las Unidades Regionales. Se adquirió un Panel para el Sistema Contra Incendios, se adquirieron además 11 computadoras portátiles que fueron distribuidas entre el personal de la institución, esto con el fin de brindar un mejor servicio y de ser necesario contar con el equipo adecuado en el momento en que se requiera realizar trabajo de campo. Por último en lo que respecta a Bienes Intangibles, subpartida N°59903, para el segundo semestre se adquirieron varias licencias y antivirus para los sistemas de información.

Partida 6: Transferencias Corrientes

TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢77.364.000.00	¢68.208.962.63	88.17%	11.83%

En lo que respecta a la Partida de transferencias la ejecución fue de un 88.17%. La mayor cantidad de ahorro se concentró en la Sub Partida Incapacidades, la cual tuvo un remanente de un 7% aproximadamente del presupuesto asignado.

Con respecto a las Sub Partidas de Transferencias Corrientes al Sector Público, se aplicaron transferencias de recursos al CONARE, por la participación de la Defensoría en el Proyecto "Estado de la Nación", que es un insumo de gran importante ya que brinda información actualizada sobre la condición de vulnerabilidad de los habitantes en materia de derechos humanos; y a la Universidad de Costa Rica, por la operación del Consultorio Jurídico, el cual es también importante para la atención de los habitantes que no disponen de recursos para la contratación de un profesional en derecho y que también se encuentran en estado de vulnerabilidad.

Asignación de Costos:

En lo concerniente a la asignación de costos se hicieron aproximaciones, esto considerando el comportamiento de años anteriores y que además no se cuenta en estos momentos con un sistema de costos que permita asociar el valor de los diferentes procesos en la elaboración del producto final establecido en la Ley de Presupuesto para el 2013, por lo que aproximadamente se puede indicar el 80% de los recursos se asignan a la defensa de derechos y un 20% a la promoción y divulgación de derechos. Esta es la estructura que se incluyó en el Anteproyecto de Presupuesto para asignar costos por actividad. Por lo antes expuesto entonces, tenemos que:

Razones de los porcentajes de Ejecución 2011-2012-2013:

CUADRO Nº 3
DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA
ESTIMACIÓN DE COSTOS POR PRODUCTO

DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	MONTO AUTORIZADO MILLONES DE COLONES	MONTO EJECUTADO MILLONES DE COLONES
SERVICIO DE DEFENSA Y PROTECCION DE DERECHOS	3.900,80	3.684,17
SERVICIO DE PROMOCION Y DIVULGACION DE DERECHOS	975,20	921,04
TOTAL GENERAL	4.876,00	4.605,21

Fuente: Departamento Financiero Contable

En lo que respecta a la Ejecución Presupuestaria de la Institución para 2013 y comparando con las ejecuciones anteriores los resultados son sumamente satisfactorios al comprobar que estamos ante la tercera Ejecución Presupuestaria de mayor porcentaje que haya tenido la Institución desde el año 2003 a la fecha (Ver cuadro adjunto), manteniéndonos únicamente en 0.58% por debajo del año anterior, situación que evidencia que mantenemos la mejora en el cumplimiento de nuestros planes y programas.

Ejecución de Periodos anteriores (2003-2013)

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	% EJECUCIÓN
2003	1,382,135,374.90	1,147,810,718.60	83.05%
2004	1,563,518,160.00	1,305,335,068.00	83.49%
2005	1,869,802,928.00	1,614,337,447.00	86.34%
2006	1,844,832,840.00	1,571,538,322.00	85.19%
2007	2,162,269,866.00	1,828,669,545.00	84.57%
2008	2,179,895,840.00	2,020,469,987.00	92.69%
2009	3,070,639,116.00	2,664,028,272.00	86.76%
2010	3,634,000,000.00	3,391,851,617.00	93.34%
2011	4,117,000,000.00	3,962,090,480.60	96.24%
2012	4,520,000,000.00	4,295,515,631.95	95.03%
2013	4.876.000.000.00	4.605.216.322.39	94.45%

Además y atendiendo el instructivo facilitado mediante Circular Nº DGPN-0827-2012 del 30 de noviembre 2012 a continuación se detallan las justificaciones generales que incidieron en la Ejecución financiera las cuales en alguna medida se han mantenido en los últimos años, no obstante, se hace énfasis en el sentido que se ha mejorado considerablemente la efectividad de esta ejecución.

RAZONES QUE INCIDIERON EN LOS PORCENTAJES DE EJECUCION FINANCIERA

PERIODOS: 2010 - 2011 - 2012 - 2013

JUSTIFICACION	PROGRAMA 808			
	2010	**2011**	**2012**	**2013**
1- Disminución en el Índice de Precios al Consumidor	**X**	**X**	**X**	**X**
2- Contrataciones que resultaron infructuosas	**X**	**X**	**X**	**X**
3- Incidencia en el Tipo de Cambio sobre los productos	**X**	**X**	**X**	**X**

En los anteproyectos presupuestarios recientes (2012 y 2013) se programaron incrementos por reajustes de precios en los contratos de Servicio de vigilancia de oficinas centrales y de limpieza tanto en oficinas Centrales como las oficinas Regionales, cercano al 12% el primer año y el 12% el segundo año, considerando para ello los incrementos del costo de vida, el costo de combustible y los aumentos en salarios. Estos factores son los de mayor peso en los contratos. Durante el

ejercicio económico del 2013, al realizar los ajustes, estos aumentos se dieron en menor proporción a lo presupuestado lo que incidió en alguna medida en el porcentaje de ejecución.

Al igual que en años anteriores a la situación jurídica de la Institución, con respecto a su independencia administrativa y funcional, hace que el aspecto de "inconvenientes en el proceso de compras" sea menor.

Durante el 2013 se dieron situaciones especiales donde la Institución asume el riesgo de ejecutar recursos, tanto por la necesidad como por la premura del tiempo a efectos de maximizar la ejecución del Presupuesto. Para ello y como bien se evidencia en las Modificaciones Vía Decreto se trató de procurar un uso racional de los recursos de cada Sub Partidas presentando en cada documento una justificación valida de las diferentes variaciones requeridas. Cabe indicar que se realizó un esfuerzo importante por parte de todos los miembros del equipo responsable del trámite y ejecución de recursos, considerando lo ajustado de nuestro presupuesto.

El tipo de cambio fue otra variable que incidió en el porcentaje de ejecución del gasto. Los productos como equipos de cómputo, combustibles, compra de papel, productos químicos, equipos de comunicación, teléfonos, remodelación y las construcciones entre otros, son en su mayoría productos importados. Muchas de las empresas facturaron en dólares y al cancelar las operaciones en algunas oportunidades el tipo de cambio era menor, obteniéndose un beneficio adicional por este variable.

Análisis de Compromisos no devengados

En lo que concerniente a los compromisos no devengados cabe indicar que en comparación con el año anterior (2012) existió una considerable disminución en este rubro, al pasar de ¢11.708.096.40 a ¢4.992.345.26, este esfuerzo se realizó gracias a un debido monitoreo de las Subpartidas en los últimos meses del año de los posibles compromisos a existir, tratando en toda medida de ejecutar lo antes posible cualquier erogación al respecto, los gastos que quedaron pendientes para el siguiente año corresponden a erogaciones de servicios telefónicos, telecomunicaciones, publicaciones y viáticos.

Detalle de plazas solicitadas y nuevas (2012 – 2013)

En relación con el cuadro siguiente a la Defensoría de los Habitantes, durante el 2013 no le fueron aprobadas nuevas plazas, tanto en sueldos para cargos fijos como en servicios especiales

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA
Estado de la Plazas Nuevas solicitadas para 2012 y 2013
Sueldos para Cargos Fijos

AÑO	Plazas nuevas VACANTES	Plazas nuevas OCUPADAS	Total de Plazas nuevas otorgadas
2012	2	2	4
2013	0	0	0

Estado de la Plazas Nuevas solicitadas para 2012 y 2013 Servicios Especiales			
AÑO	**Plazas nuevas VACANTES**	**Plazas nuevas OCUPADAS**	**Total de Plazas nuevas otorgadas**
2012	0	0	0
2013	0	0	0

En lo referente a la Gestión de Administración de Bienes, la Institución tramitó todos los procesos de contratación administrativa necesarios para el suministro de bienes y servicios como apoyo en el cumplimiento de los objetivos de las Áreas de Defensa, Administrativas y de Promoción y Divulgación. Como principales actividades podemos indicar las siguientes:

- Se sustituyeron 500 metros cuadrados de repellos dañados en las fachadas del edificio, así como impermeabilización de 560 metros cuadrados de las paredes, muros columnas, prescintas del edificio, lográndose restablecer las condiciones iniciales al edificio, el cual se encontraba con alto deterioro a nivel físico, en todas sus fachadas como por ejemplo: humedad, manchas, hongos y desprendimiento de repellos.
- Se sustituyó el panel de control de sistema de detección de incendios con el fin de modernizar y dar mayor precisión, para poder mantener un sistema más confiable y de acuerdo a los requerimientos actuales en materia de protección de incendios.
- Se efectuaron los diversos programas de mantenimiento preventivo de sistemas electromecánicos tales como: planta generadora eléctrica, sistema supresión y detección de incendios, sistema de bombeo de agua potable, sistemas de aire acondicionado, circuito cerrado de televisión, barreras automáticas, pararrayos y flotilla de vehículos, logrando mantener en buen estado y en operación todos estos sistemas fundamentales de servicio que permite la operación diaria de la institución.
- Se techó un espacio de parqueo para 14 vehículos Institucionales para la protección del sol y la lluvia y así asegurarse una vida útil de la pintura de la carrocería más amplia.
- Se brindó mantenimiento total a las aulas de capacitación (mini auditorio), se realizaron repellos a las paredes, pintura general, se le instaló rodapié, se arregló cielo raso, además se adquirieron varias estaciones de trabajos para mejorar el ambiente de las oficinas y mitigar el hacinamiento.

Durante el período indicado se invirtió en mantenimientos preventivos y correctivos el monto de ¢42.332.938.02 de colones. Lo cual refleja una suma importante de dinero que se tuvo que disponer para tales fines. La tendencia esperada será que en los siguientes períodos los fondos requeridos para mantenimiento correctivo sean menores, sustentado en los efectos del mantenimiento preventivo programado.

En lo referente a informática se realizaron las siguientes actividades; para efectos de orden cada actividad se presenta con el siguiente formato:

- Actividad: Se refiere al proyecto que se llevó a cabo.
- Impacto: Se refiere a la importancia o relevancia del proyecto que se llevó a cabo.
- Proyección: Se refiere a las acciones que quedaron pendientes, a partir del proyecto realizado.

Telefonía en la nube

Actividad: A inicios de año se llevó a cabo la implementación de una plataforma de Telefonía en la Nube, que consistió en la contratación de un servicio de telefonía y no de un equipo de telefonía, apegándonos de este modo a la directriz presidencial que establece dar prioridad a los servicios en tecnología antes de adquirir la misma.

Impacto: La institución fue co-pionera en la implementación de este tipo de tecnologías en la nube como un servicio, en un modelo que a muy corto plazo será el estándar para la mayoría de organizaciones, debido a que para instituciones donde el desarrollo tecnológico no es su lógica de negocio, adquirir hardware representa costos muy elevados. El factor crítico de éxito de esta modalidad radica en dos puntos: la calidad de la conexión que se tenga con el proveedor y la calidad de la plataforma local que el proveedor tenga para sostener el servicio. Este modelo de contratación tiene su mayor fortaleza en que, al ser un servicio, la Institución no tiene que incurrir en gastos adicionales o complementarios, por cuanto la modalidad en sí misma corresponde a un servicio con todas las condiciones incluidas. Con la implementación de esta modalidad se tienen las siguientes ventajas:

- No se tiene que invertir en una significativa suma de dinero en adquirir una central telefónica física
- No se tiene que invertir en el tiempo en mantenimiento ni actualizaciones de la central telefónica.
- No se tiene que invertir en capacitación ni en mano de obra especializada, relacionada con el equipo.

Proyección: Para los próximos dos años se tiene previsto consolidar el esquema contratado y adoptar servicios de valor agregado que estas tecnologías proporcionan. En principio vamos a enfocarnos en la aplicación de servicios de contenido, administrados por la plataforma telefónica, para hacer un Sistema de Gestión de Documentos más inteligente, con miras a que sea capaz de notificar mediante mensajería de texto, los momentos cuando un documento sea aprobado.

Faxes Digitales

Actividad: A mediados de año y con base en una reestructuración de procesos, se llevó a cabo la implementación piloto de una solución de faxes digitales, sustentada en la plataforma de Telefonía en la Nube.

Impacto: Esta solución consistió en el reemplazo de los tradicionales equipos de faxes y líneas telefónicas para faxes, por un concepto de fax digital donde todo el flujo de envío y recepción se lleva a cabo electrónicamente sin generar papel. Los faxes de salida son enviados hacia el fax destino mediante la intervención de un correo electrónico configurado en la central telefónica, quien se encarga de gestionar el envío hacia cualquier fax externo. Los faxes de entrada son dirigidos a un fax de la central telefónica que lo transfiere a los correos electrónicos que se han definido para ese tratamiento. La idea

de este proyecto es minimizar el gasto de papel, así como facilitar el tratamiento de los documentos mediante una manipulación automatizada.

Proyección: Para este año se tiene previsto implementar los faxes digitales en todas las dependencias de la Defensoría. Para lo cual, se requiere consolidar el concepto de documentos digitalizado en el Sistema de Gestión Documental. Básicamente se pretende:

- Que todos los faxes digitales enviados, relacionados con el Sistema de Gestión de Expedientes, sean despachados automáticamente.
- Que todos los faxes digitales recibidos, que hagan referencia a un expediente, sea correspondencia de entrada o sea el acuse de control de un fax que haya sido enviado, sean direccionados automáticamente al respectivo expediente, con una notificación al profesional que lleva el caso.
- Incorporar a las notificaciones por correo electrónico, la filosofía de control que se aplica a los faxes digitales para que el tratamiento automatizado sea el mismo.

Redefinición de Procesos

Actividad: Redefinición de procesos en las áreas funcionales de la Defensoría.

Impacto: La redefinición de procesos en las diferentes dependencias de la Defensoría, es un proyecto esencial, no solo para optimizar los flujos de trabajo actuales sino para extender la automatización en las actividades diarias del quehacer institucional, todo esto con miras a un mejor aprovechamiento de los recursos con que la DHR cuenta para hacer efectiva su labor. En el 2013 se trabajó con los procesos de Admisibilidad, Financiero y Correspondencia.

Proyección: Para el 2014 el trabajo de rediseño de procesos se concentra en las áreas de defensa y la gestión administrativa. Esto a su vez probablemente va a generar importantes insumos para replantear el esquema actual del Sistema de Gestión de Expedientes, con miras a la implementación del Expediente Electrónico.

Portal Web

Actividad: A mediados de año se contrató el rediseño del Portal Web de la Defensoría de los Habitantes, cuyo principal objetivo es el de contar con una presencia virtual de la Institución más funcional e interactiva, que facilite información y comunicación con los habitantes de la República.

Impacto: Como parte de un proyecto para mejorar la percepción institucional en el sitio web, se contrató a la empresa Hermes y se rediseñó el portal web de la Defensoría, dándole una apariencia más dinámica a la página.

Proyección: Para el 2014 se propone un contrato de soporte con la empresa Hermes para complementar el trabajo realizado con la posible implementación de servicios interactivos con los usuarios externos. Como servicios interactivos podemos mencionar:

Chats: Para atender consultas en línea. Esto requiere una decisión institucional para contar con una persona dedicada a la atención del público por esta modalidad. Se propone como un

mecanismo adicional para recibir consultas, considerando que puede ser una modalidad de gran impacto para la Institución.

Consulta de Expedientes: Este trabajo implica tomar decisiones específicas sobre la información que los usuarios externos pueden ver del sistema. Se requiere decisión institucional para que, mediante una comisión, se determinen los alcances y limitaciones, ya que este proyecto afecta procesos y funcionalidad en el actual Sistema de Gestión Documental.

Expediente Electrónico

Actividad: A finales de año y a raíz del rediseño de procesos que se ha venido dado, se contrató un servicio para incorporar en el Sistema de Gestión de Expedientes, una serie de funcionalidades que permite automatizar el proceso de notificaciones.

Impacto: Este proyecto tiene un impacto importante en el proceso de documentación electrónica, tanto de correspondencia recibida, como de las notificaciones que se hacen hacia lo externo de la institución porque su implementación supone mejoras sustanciales en el control y en la eficiencia del proceso.

Proyección: Para el 2014 se tiene previsto diseñar el modelo conceptual de un Expediente Electrónico, que desembocará en los requerimientos técnicos para desarrollar un nuevo Sistema de Gestión de Expedientes, basado en la filosofía de Expediente Electrónico en función de las necesidades actuales que tiene la Defensoría, al que hemos denominado informalmente CASIOPEA (**CAS**uística **I**ntegral **O**rientada a **P**rocesos **E**lectrónicamente **A**utomatizados). La expectativa es desarrollar CASIOPEA en el 2015, iniciar la fase de migración e iniciar 2016 con el nuevo sistema.

Compras Públicas

Actividad: Como parte de las políticas de Gobierno, la Defensoría ha optado por integrarse al Sistema de Compras Públicas Merlink, con lo cual, todos los procesos documentales van a quedar dentro del entorno de este sistema, dejando por fuera nuestras aplicaciones de control sobre presupuestos, activos e inventarios. En virtud de este problema, a finales de año se contrató un servicio de consultoría en software para desarrollar unas interfaces que nos permitan extraer de Merlink toda aquella información que requerimos para mantener nuestros sistemas administrativos internos actualizados.

Impacto: Para la administración de la Defensoría, el desarrollo de estas interfaces representa un instrumento relevante que agiliza sustancialmente los procesos de actualización a los controles internos. De no ser así, habría que ejecutar trabajos de actualización en forma manual muy complejos y tediosos, lo que representaría riesgo en la transcripción de datos y consumo de tiempo en labores muy operativas.

Proyección: Para el 2014 se tiene previsto realizar con recurso humano propio otras interfaces que nos permitan optimizar más el control interno sobre el proceso de compras, para lo cual se tendrán reuniones de trabajo con las dependencias administrativas para determinar nuevos requerimientos.

CAPÍTULO 3

Anexos

Casos Emblemáticos

Dirección de Protección Especial

Expediente	*Temas*
112085-2012 y 123461-2013	Funcionamiento de los CAIPAD s
128792-2013	Municipalidad de Montes de Oca Falta de Accesibilidad en las aceras
128786-2013	Dilación en expedir La constancia de Discapacidad

Dirección de Asuntos Económicos

Expediente	*Temas*
24618-08	Tipo der Cambio
146256-14	Frecuencia de Radio UNED
147198-14	Ruta 32
100374-12	Proyecto Modernización Refinería RECOPE
87053-11	Administración FODELI
110944-12	Impuesto a Sociedades Anónimas
120136-13	Recaudación en Ruta 27
148720-14	Costos EBAIS-UNIBE
65258-10	Administración FONATEL
105894-12	CONAVI
47803-09	Sostenibilidad IVM
01736-07	Renovación concesiones Buses
128123-13	Irregularidades en Tarifas de Buses Tobosi
95687-12	Barras Electrónicas en Buses
147678-14	Hidrantes
86351-11	Equilibrio Financiero Taxis
73824-11	Impuesto Solidario Vivienda

Dirección de Control de Gestión Administrativa

Expediente	*Temas*
97743-2012-SI, 98172-2012	Fiscalización artículo 63 Reglamento N° 25584- MINAE-H-MP a la Ley 7447 Ley Uso Racional de la Energía
102020-2012-SI	Modificaciones al Reglamento de la Zona Marítimo Terrestre
113144-2012-SI	Limitación de acceso a oficinas públicas de COSEVI

122018-2013-SI	Denuncia contra instalaciones del edificio de la Municipalidad de Curridabat
131960-2013-SI	Denuncia contra Municipalidad de Goicoechea por falta de conformación de la Unidad Técnica de Gestión Vial e Irregularidades en la ejecución de Recursos Ley N°8114
141185-2013-SI	Criterio de Aseguramiento por parte del Estado y Régimen no contributivo de Pensiones Población VIH-Y-O SIDA

Dirección de Asuntos Laborales

Expediente	*Tema*
SI-68403-2010	Salario Único en el Sector Público
SI-65394-2010	Docimetría Ionizante como Protección a Trabajadores de Servicios de Radioterapia y Rayos X de Hospitales y Clínicas de la CCSS
SI-85990-2011	Trabajadores de INCOP sin Trabajo luego de Consesión de Muelle Caldera
SI-72988-2011	Violación a los Derechos Laborales en el CNP
SI-97267-2012	Decreto para prohibir uso del Producto Furadám
SI-59629-2010	Trabajadores con Nombramientos interinos en el MOPT
SI-100802-2012	Retención Indebida Salarios a Empleados del CNP
SI-63101-2010	Hostigamiento Laboral en la CCSS a raíz de recomendación de la DHR
SI-103973-2012	Malas Condiciones en las Oficinas de la Región Atlántica del MTSS
SI-86100-2011	Preocupación de Trabajadores de la Estiva por posible pérdida de trabajo con la entrada de la del Muelle de Moín y Limón

Dirección de Niñez y Adolescencia

Expediente	*Tema*
78513-2011	Problemas de Infraestructura en Isla Caballo
Sin número de expediente	Labor de intermediación de la Defensoría de los Habitantes a Instituciones del Estado, para la garantía de derechos de personas menores de edad
Sin número de expediente	Derecho a Integridad Física en la Ejecución de Sanciones Penales Juveniles
77601-2011-SI y el 117795-2013	Reformas sobre promoción y Repitencia y Sistema de Arrastre de Materiales
76678-2011 y 127486-2013	Acceso a la Educación Especial
99378-2011	Subsistema de Educación Indígena: Gestión del recurso humano para centros educativos en territorios indígenas Programas académicos con pertinencia cultural Infraestructura Educativa en Territorios Indígenas
74383-2011	Derecho a la Educación y Subsidios educativos
55209-2010	Derecho a la Protección Integral: El Patronato Nacional de la Infancia. El modo de Gestión. La Función Protectora del PANI.
62150-2010 y otros acumulados	Derecho a la Salud: Hospital Nacional de Niños
102560-2012	Construcción de la Torre de la Esperanza

73562-2011	Fortalecimiento del Departamento de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños

Dirección Defensoría de la Mujer

Expediente	*Tema*
71274-2010-SI	Ausentismo de la víctima en el proceso administrativo por hostigamiento sexual
83646-2011-SI	Relaciones sentimentales consentidas entre docente y estudiante: Las obligaciones éticas y legales del educador
49670-2009-SI	Sobre la debida valoración de la independencia de las vías penal y administrativa ante el hechos constituyentes de hostigamiento sexual
135530-2013 SI	Violencia Obstétrica: Mujeres embarazadas a término son trasladas en ambulancia grandes distancias para que se atienda su parto. (En investigación).
101251-2012 SI	Violación al derecho una maternidad sin riesgo en el Hospital de las Mujeres, amenaza la atención integral que debe otorgarse a las usuarias de la zona.
136892-2013 SI	Violación al derecho a la seguridad social: no se reconoce el aseguramiento indirecto de amas de casa con carnet vencido de la CCSS.
86590-2011-SI	Reconocimiento e incorporación de los principios especiales de Hostigamiento Sexual a los procedimientos en el Poder Judicial.
52183-2010-SI	Hostigamiento Sexual. Exclusión de la Junta de Relaciones Laborales en el procedimiento.
13046-2013-SI	Violación al principio pro víctima, iuris tantum en el Hostigamiento sexual
118323-2013-SI 138475-2013-SI 118164-2013-SI	El derecho de las mujeres privadas a estar en un ambiente seguro
87143-2011-SI	Ajustar el procedimiento de investigación a la especificidad de la ley contra el Hostigamiento sexual

Dirección de Calidad de Vida

Expediente	*Tema*
118427-2013	Vigilancia a los centros de salud que realizan procedimientos de cirugía plástica, estética o reconstructiva y en general todos aquellos procedimientos cosméticos y estéticos.
135323-2013- SI	Sobre el seguimiento a uno de las Aplicaciones del Dialogo Nacional del VIH-sida sobre los temas de Homo-lesbo-bi-trans fobia institucionalizada, Prevención VIH en población LGBTI, prueba rápida de VIH, educación libre de discriminación, accesibilidad a clínica VIH – seguros- horarios- entrega, servicios de atención amigables para las personas que viven con VIH
135311- 2013-S	sobre Vida Productiva en el campo del VIH, que trata los temas de Seguros del INS, acceso a las oportunidades de trabajo, acceso a la vivienda y a créditos por parte de las personas que viven con VIH
107326-2012-SI	Afectación de patrimonio cultural en Puerto Viejo, Limón en Zona Marítimo terrestre.

133437-2013-SI	Afectación de patrimonio histórico, arquitectónico por instalaciones de láminas de zinc, Mercado de Artesanía La Casona, San José.
136886-2013-SI	Problema con municipalidad de Barva en concesión de cinco pajas de agua a cambio de 100 hidrómetros, Barva.
137368-2013-SI	Problema con el AyA dos pajas de agua ilegales que afectan propiedad de vecino, Tibás
135242-2013-SI	No les dan agua pese a tener carta de disponibilidad del AyA, Jacó.
96293-2012-SI	Estado de cilindros de gas licuado de petróleo.
130384-2013-SI	Estudio de impacto ambiental de la nueva terminal de contenedores de Moín
130663-2013-SI	Construcción de Ebais en Dos Cercas de Desamparados, acumular al 129076-2013-SI.
144899-2013-SI	Estudio de Impacto ambiental de planta generadora de energía a base de residuos sólidos.
152187-2014-SI	Durante los últimos años ha venido implementando un proceso de mediación entre los ganaderos y las autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería en la atención de la problemática generada a la ganadería por la aparición de la mosca del establo (Stomoxys calcitrans) en la producción de piña. Como producto de este proceso se cuenta con una investigación correspondiente a los expedientes números 57445-2010-SI y 66210-2010-SI, a los cuales se ha dado el debido seguimiento
124321-2013	La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por la Asociación Nacional de Profesionales en Enfermería ANPE, en la que se refiere a la actuación de funcionarios del Hospital de San Carlos.

Criterios de Proyectos de Ley

Expediente	Proyecto
18.535	"Ley de defensa al consumidor ante la usura de tarjetas de créditos".
17.949	"Ley para hacer más transparente, competitiva y paritaria la integración de los órganos directivos del Banco Central de Costa Rica (reforma a ley orgánica del Banco central de costa rica no. 7558 del 3 de noviembre de 1995 y reformas)".
18,862	"Ley para recuperar la riqueza atunera de Costa Rica y promover su aprovechamiento sostenible en beneficio del pueblo costarricense. Reforma de los artículos 42, 49 y 60. Derogatoria del artículo 55 y adición de un transitorio y una sección ii al capítulo iv del título ii de la ley de pesca y acuicultura n° 8436 de 1 de marzo de 2005 y sus reformas".
18.964	"Ley sobre extinción de dominio".
18.140	Proyecto de ley contra el acoso laboral.
18.646	Proyecto de ley de alimentación para las personas trabajadoras.
16.988	Proyecto de ley modificación de los artículos 618, 619,620, 623 y 624 y adición de un artículo 624 bis del código de trabajo, ley no. 2, del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
17.909	"Adición de una sección iii al capítulo único del título décimo del código de trabajo ley no. 2, del 27 de agosto de 1943 y sus reformas."
18.570	"Ley de salario escolar para pensionados del sector público y privado".
17.884	"Ley de pensiones e indemnizaciones a excombatientes contra la malaria y fiebre amarilla".
18.802	"Reforma a los artículos 1,2,10,11,14 y 16, adición de un capítulo iv da la ley de determinación de beneficios sociales y económicos para la población afectada por el dbcp, ley no. 8130 y sus reformas."

18.352	"Ley para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema educativo nacional".
18.654	"Declaratoria de epidemia nacional en el campo de la violencia en todas sus manifestaciones en contra de las personas menores de edad".
18.681	Proyecto de ley para el abordaje de la violencia parental.
16.931	"Ley de regulación del lobby en la función pública".
18.148	"Ley de territorios costeros comunitarios".
18.063	"Adición de un artículo 58 bis a la ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, nº 8422 de 6 de octubre de 2004, para sancionar el incumplimiento de deberes en perjuicio de los servicios públicos".
18.412	"Ley general marítima y portuaria de la república de Costa Rica".
18.592	"Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (originalmente denominado): ley marco para la declaratoria de ciudades litorales y su régimen de uso y aprovechamiento territorial".
18.746	"Adición a la ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, ley nº 8422".
18.757	"Ley para calificar los delitos cometidos contra la integridad y la vida de los funcionarios judiciales".
18.802	"Reforma de los artículos 1, 2, 10, 11, 14 y 16 y adición de un capítulo iv a la ley de determinación de beneficios sociales y económicos para la población afectada por el "dbcp", ley nº 8130 y sus reformas.
19.042	"Declaratoria de autonomía al colegio técnico profesional José Figueres Ferrer".
18.481	Ley de sociedades de convivencia.
18.221	Reforma ley 8444 ley reguladora de todas las exoneraciones.
18.351	Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas costarricenses.
18.359	Fortalecimiento de la participación de organizaciones de personas con discapacidad en el consejo nacional de rehabilitación y educación especial.
18.658	Reforma integral de la Ley Nº 3695 creación del patronato nacional de rehabilitación.
18.637	Ley para eliminar pensión alimentaria a adultos mayores de 70 años.
18.585	Reforma de los artículos 2, 41 y 45 de la ley 7600.
18.547	Reforma integral a la ley de creación del consejo nacional de rehabilitación.
	Texto dictaminado del pl-18547.

16.798	Modif. Art. 373 del código penal para combatir la discriminación por orientación sexual.
18.391	Ley para promover la reducción en la jornada laboral de padres de niños con necesidades especiales.
18.663	Ley de creación del consejo económico social.
17.855	Creación del sistema nacional de información para la superación de la pobreza.
18.283	Reformas urgentes a la ley 7600.
18.779	Reforma y adición de varias leyes para generalizar la aplicación de la pena accesoria de inhabilitación para el uso de armas.
18.781	Reforma al artículo 9 de la ley reguladora de todas las exoneraciones…".
18.895	Reforma al artículo 79 de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, Ley N° 8204
18.405	Ley de protección de la sociedad frente al negocio de las cuarterías..."
19.054	Ley de derechos culturales.
18.867	Ley del servicio penitenciario nacional y de acceso a la justicia para la ejecución de la pena.
18.797	"Reforma a los artículos 94, 94 bis, 95, 96, 97, 100 y 622 y adición al artículo 72 del código de trabajo ley n° 2 y sus reformas para combatir la discriminación laboral contra las mujeres en condición de maternidad y fortalecer la responsabilidad social del cuido de infantes".
18.738	"Ley de fecundación in vitro y transferencia de embriones humanos".
18.665	"Ley para la atención integral de la infertilidad".
17.708	"Ley de promoción del empleo para personas deudoras alimentarias desempleadas".
18.586	"Reforma y adicción a la ley orgánica del poder judicial para garantizar el financiamiento de las secciones especializada en materia laboral y pensiones alimentarias de la defensa pública del poder judicial".
18.637	"Ley para eliminar pensión alimentaria a adultos mayores de 70 años".
18.847	"Modificación de la ley de pensiones alimentarias, del código de familia y código penal".

Audiencias Públicas

De mayo 2013 a abril 2014

ASUNTO	TIPO DE INTERVENCIÓN
Ordinario RECOPE	Oposición
Tarifas buses Shiroles	Oposición
Tarifa Hidrantes AyA	Posición
Tarifas Coopesantos	Oposición
Rebaja tarifas electricidad ICE	Posición
Aumento tarifas electricidad ICE	Oposición
Reglamento Acueductos Alcantarillados e Hidrantes	No oposición
Rebalanceo tarifas eléctricas ICE	Oposición
Modelo tarifas ordinarias de buses	Suspendida
Estudio ordinario RECOPE	Oposición
Modelo ordinario de buses	Oposición
Reglamento Acueductos	No oposición

Precios LPG	No se pudo intervenir por declaratoria de confidencialidad de la información de Gas Zeta
Tarifas consumidores Industriales AyA	Oposición
Rebaja tarifas AyA por canon	Oposición
Metodología peajes CONAVI	Oposición
Rebaja tarifas buses Tobosi	Oposición

Capacitación y Promoción

La función de promoción y divulgación la realiza en su mayor parte una dirección de la institución, sin embargo el programa de capacitación lo cumplen todas las áreas bajo un mismo objetivo.

De los informes se desprenden 233 actividades de las más importantes realizadas durante el año en todas las regiones del país, con cerca de 6000 habitantes cubiertos. Todos los temas en derechos humanos son requeridos por la institucionalidad como desde la sociedad civil, quedando temas que forman parte de un pendiente de la institución.

No. de actividades	Actividad	Tema/ Subtema	Grupo Meta	Proceso	Región	Part.	Dirección
1	Conversatorio Riesgos del Trabajo	Normativa y defensa	Trabajadores bananeros	Apoyo a Territorios Seguros	Atlántica	20	Dircción de Asuntos Laborales
5	Charlas de Hostigamiento laboral	Normativa y defensa	Funcioanrios de la Muncipalidad de Montes de Oca	Programa de capacitación	Central	125	Dircción de Asuntos Laborales

1	Charla sobre Imagen de la Mujer en los Medios de Comunicación	Imagen de la Mujer	Funcionarios y funcionarias públicas. Personal agencias de publicidad	Programa capacitación: derechos de las mujeres.	Central	30	Direccion Defensoria de la mujer
2	" Alcances de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Artavia vs Costa Rica, Fertilización In vitro." Agenda pais en torno a la FIV y movimeinto de mujeres.	FIV	Docentes y estudiantes de la UCR y movimiento de mujeres.	Programa capacitación: derechos de las mujeres.	Central	95	Direccion Defensoria de la mujer
3	Buenas Prácticas para el Abordaje del Hostigamiento Sexual. Presentación de Investigación sobre hostigamiento sexual.	Hostigamiento sexual/ procedimientos	Funcionarios publicos	Programa capacitación: derechos de las mujeres.	Central	100	Direccion Defensoria de la mujer
3	Capacitación en Seguimiento de la Agenda País sobre Acceso a la Justicia en materia de Violencia contra las Mujeres	Violencia contra las mujeres.	sociedad civil y funcioanarios	Seguimeinto a la agenda país	Norte/ central	53	Direccion Defensoria de la mujer
	Charla sobre Derecho Alimentario como Derecho Humano	Derecho Alimentario	Aspirantes puestos en Defensa Pública	Programa capacitación: derechos de las mujeres.	Central	25	Direccion Defensoria de la mujer
5	Capacitación Efectividad y Sexualidad Integral	Jóvenes y Niños	Derechos Humanos de la Niñez y Adolecencia		Atlántica	100	Dirección Regional

8	Talleres de derechos hmanos y participación ciudadana en diferentes temas	Derechos humanos y participación	sociedad civil	Programa adopte una comundiad	Sur	176	Dirección Regional
4	Conversatorios en centros educativos sobre debido proceso y Reglamento de evaluación	Derechos educativos	comunidad estudiantil	Programa de capacitación	Sur	160	Dirección Regional
2	Ley de justicia penal juvenil	Acceso a la justicia		Programa de capacitación	Sur	80	Dirección Regional
6	Taller de derechos humanos y violación de derechos. Grupos vulnerabilizados.	Derechos humanos y mecanismos de defensa	personas adultas mayores	Programa Adoptemos una Comunidad	Chorotega / Tilarán	39	Dirección Regional
6		Ley de la Persona Adulta Mayor	Personas Adultas Mayores	Programa Adoptemos una Comunidad	Chorotega / Tilarán	39	Dirección Regional
		Normativa y derechos específicos en materia de Transporte Público				33	Dirección Regional
6	Talleres de capacitación sobre Hostigamientos sexual…	Hostigamiento sexual/ procedimientos	Funcionario privados de zona Franca Tico Frut	Programa capacitación: derechos de las mujeres.	Norte.	201	Dirección Regional
	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Docentes Escuela Ricardo Vargas	Atención RIOCH	Norte.	39	Dirección Regional

2	Derecho a la Salud y Derechos ambientales	Adulto Mayor	Sociedad Civil	Comunidad adoptada	Norte.	43	Dirección Regional
3	Taller de capacitación carta de peticiones ciudadanas	Qués es una carta de petición ciudadana, cómo se confecciona y cómo se presenta	Sociedad Civil	Adoptemos una Comunidad	Pacífico Central	20	Dirección Regional
1	Taller de capacitación sobre Ley de Violencia Intrafamiliar. Proyecto Red VIF Corredores en en la Escuela Abrojo Montezuma del Territorio Indígena.	DH/No violencia	Familias con personas indígenas	Programa capacitación: derechos de las PME	Sur-Sur	23	Dirección Regional
2	Taller de capacitación sobre derechos de las Personas Menores de Edad y Erradicación del Bullying en centros educativos. Proyecto Red VIF Corredores en la Escuela Alberto Echandi de Corredores.	DH/No violencia	Personas Menores de Edad estudientes de quinto y sexto grado	Programa capacitación: derechos de las PME	Sur-Sur	50	Dirección Regional
1	Taller accesibilidad de los Servicios Públicos	Accesibilidad	Funcion/ Sociedad Civil	Programa capacitación: derechos de las Personas con Discapacidad	Sur-Sur	30	Dirección Regional
2	Charla sobre Derecho a la Salud	Salud	Socied Civil	Programa capacitación: derecho salud	Sur-Sur	40	Dirección Regional

4	Encuentros en Coto Brus	DH	sociedad civil y funcioanarios	Diagnostico y estdo de situación	Sur-Sur	126	Dirección Regional
4	Reuniones de coordinación inter institucional del Cantón Corredores	DH	Funcion/ ONGs	Diagnóstico en materia de DH	Sur-Sur	8	Dirección Regional
4	Conferencias con contenidos de normativa sobre discapacidad.	Marco Jurídico de la Discapacidad	Educación superior y funcionarios públicos	Acompañamiento y asesoría	Central	70+	Protección espcial
1	Taller	Discriminación / Diversidad Sexual	Policía	Protección Especial y Promoción y Divulgación	Central	26	Protección espcial
5	Vivienda indígena y territorios. Reuniones para seguimiento y monitoreo	Derechos humanos y población indígena	Vecinos de la Comunidad Indígena	Acompañamiento y asesoría	Terriotios indígenas Región [Sur	170	Protección espcial
1	Conversatorio Protección Legal y administrativa de la adolescente mujer en situaciones de violencia asociada a relaciones de pareja abusivas”		**Funcionarios Públicos**	Violencia contra las mujeres	Región Central	**70**	Participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia, organiza PANIAMOR y UNFPA

1	InvitaciónPresentación y Entrega del documento "La Adolescencia en Costa Rica, análisis, reflexiones y recomendaciones para la acción", Vacuna sin fronteras en América Latina,		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	170	Participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia, organiza ASCAJU
2	Seminario Internacional " Primera Infancia y Sistemas de Cuido en América Latina" y Presentación del Cuarto Informe de la Educación		Funcionarios Públicos	Formación profesional	Costa Rica	135	Dirección de Niñez y Adolescencia
12	Foro Permanente de Seguimiento al cumplimento del Còdigo de Niñez y Adolescencia.. Realizado cada mes		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	25	Dirección de Niñez y Adolescencia
2	**Foro con Pridena y con núcleo de Trabajo en Violencia**		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	70	Participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia, Organiza PRIDENA UCR
	Foro Iberoamericano del Bullyng en Centros Educativos		Funcionarios Públicos,	Formación profesional	Costa Rica	100	Dirección de Niñez y Adolescencia , organiza MEP
1	Taller y reunión. Una aproximación a la situación de la niñez y adolescencia con discapacidad en Costa Rica 2013		Funcionarios Públicos,	Coordinación interinstitucional	Región Central		Impartido por la Dirección de Niñez y Adolescencia, organica CNREE

1	Taller y reunión Embarazo Adolescente. Prevención y Atención		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central		participación de la Dirección de Niñez , organiza UCR
1	Taller y reunión. Preparación de un sistema Nacional de Indicadores Estdísticos en Niñez y Adolescencia que permita brindar insumos para el análisis de esta población/ Primera etapa		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	20	Participación de la Dirección de Niñez y Adoscencia
1	Taller y reunión. Concejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia esta integrado por los representantes que establece el Código de Niñez y Adolescencia		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Region central	20	Participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia
1	Taller y reunión. Red Interinstitucional para la Niñez. Análisis y reflexión en torno a las necesidades, oportunidades y amenazas de la niñez del país		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Region central	20	Participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia, organiza Universidad de Costa Rica
1	Taller y reunión. Erradicación del Castigo Físico y Trato Humillante en la tematica de primera infancia y desarrollo		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional y capacitación	Región Central	20	Participación como panelista de la Dirección de Niñez y Adoscencia, organiza PANIAMOR

1	Mortalidad Materno Infantil y de Promoción de la Salud		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	30	Participación Dirección de Niñez y Adolescencia
1	Migración y Niñez acciones para el cumplimiento de sus Derechos		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	15	Participación Dirección de Niñez y Adolescencia
1	Violencia Escolar ¿Qué revela y qué oculta?		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	30	participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia , organiza PANIAMOR
1	Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora.		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central	20	participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia , organiza MTSS
1	Trabajo en el cumplimiento de la Hoja de Ruta Trabajo Infantil y sus peores formas Y Protección de la persona adolescente Trabajadora		funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Region central	30	participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia , organiza MTSS
1	CAPACITACIONESJusticia Penal Juvenil para intrumentalizar a los y las profesionales de Centros Penales de Adultos en tema de la Justicia Penal Juveni		Funcionarios Públicos	Capacitación	Región Central	30	participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia y el MNP como capacitadores , organiza Ministerio de Justicia y Paz Escuela de Capacitación Penitenciaria

varias	Sesiones del Consejo Nacional de Migración		Funcionarios Públicos	Coordinación interinstitucional	Región Central		participación de la Dirección de Niñez y Adolescencia , organiza DGM
29	Actividades masivas de divulgación en Derechos huamanos	Poblaciones vulnerabilizadas y salud	Publico en general	programa de divulgación	Nacional	1588	Dirección de Promoción
6	Hostigamiento laboral en salud	Derechos laborales	P. de enfermería	Programa de capacitación	Central	158	Dirección de Promoción y laborales
1	Taller para adultos mayores	Derechos grupos vulnerabilizados	adultos mayores	Acompañamiento y asesoría	Norte	22	D. Regionales y promoción
21	Talleres en el sistema educativo sobre temas atinentes a niñez y juventu	Derechos y mecanismos de defensa y protección	estudiantes	Programa de capacitación	Nacional	815	Dirección de Promocion
30	Talleres a funcionariado en el Sector Público	Derechos humanos	Sector Público	Programa de capacitación en Derechos humanos y apoyo a transparencia	Nacional	605	Dirección de Promocion
5	Talleres de hostigamiento laboral y charla	Derechos laborales	Ministerio de Hacienda	Programa de capacitación en Derechos humanos y apoyo a transparencia	GAM	147	Se contó con la colaboración de D. asuntos laborales

4	Talleres derechos humanos y personas con discapacidad.	Convenios y normativa nacional socre discapacidad	Personas con discapacidad y sus familias	Programa de capacitación	GAM	172	Dirección de Promoción
26	Talleres diversos sobre VIH, participación, etc.	normattiva	sociedad civil y ong	Programa de acompañamiento	Nacional	823	Dirección de Promoción
233						**6960**	

La Defensoría de los Habitantes

Teléfono gratuito:
800-258-7474
Correo electrónico:
defensoria@dhr.go.cr
Página Web:
www.dhr.go.cr

*****

Central telefónica:
(506) 4000-8500
Apartado: 686-1005
Fax: (506) 4000-8700

*****

Oficinas Regionales

Limón: (506) 2758-0789
San Carlos: (506) 2460-9313
Liberia: (506) 2666-3837
Pérez Zeledón: (506) 2770-6454
Puntarenas: (506) 2661-6107
Ciudad Neily: (506) 2783-2640